



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Výstavba nemovitostí Zlín, spol. s r. o.**, se sídlem U Lomu 4404, Zlín, zastoupena Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2019, č. j. MHMP 2117432/2019, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. P. K.** a **II) Ing. I. K.**, **III) J. B.**, všichni tři zastoupeni JUDr. Pavlem Dudákem, advokátem, se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8, **IV) Městská část Praha 14**, se sídlem Bratří Venclíků 1073, Praha 14, zast. JUDr. Mojmírem Přívarou, advokátem se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2021, č. j. 3 A 204/2019-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 10. 2019, č. j. MHMP 2117432/2019 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské

části Praha 14, odboru výstavby (dále jen „*prvostupňový správní orgán*“ nebo „*stavební úřad*“) ze dne 28. 2. 2019, č. j. UMPC14/19/02574/OV/PRIM (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), kterým byla zamítnuta její žádost o dodatečné povolení stavby „Přístavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. X, ul. H., P. X“ nacházející se na pozemcích parc. č. XA, XB a XC, v katastrálním území K. (dále jen „*stavba*“).

[2] Zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení se žalobkyně domáhala žalobou, ve které namítala jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Upozornila, že napadené rozhodnutí je již třetím ve věci, neboť předchozí rozhodnutí stavebního úřadu zrušil žalovaný pro nezákonnost. Napadené rozhodnutí označila žalobkyně za překvapivé, neboť odporuje podkladům shromážděným v řízení. Uvedla, že žalovaný ani stavební úřad neuvedli po celou dobu řízení výhrady k projektové dokumentaci či případné nesplnění zákonem stanovených požadavků. Souhlasná stanoviska vydaly též dotčené orgány. Dle žalobkyně k zamítnutí žádosti došlo na základě subjektivně utvořeného dojmu, že stavba je nestandardní. Zůstává nevysvětlen obrat stavebního úřadu od předchozího, byť nepravomocného, územního rozhodnutí, v němž aspekty nyní hodnocené jako problematické byly posouzeny jako bezproblémové. Žalovaný v předchozích zrušujících rozhodnutích trval především na dodržení výškové hladiny, což bylo splněno; v napadeném rozhodnutí ale akceptoval opačné názory stavebního úřadu. Konstatování žalovaného, že posouzení určitých aspektů stavby náleží pouze do kompetence stavebního úřadu, zcela popřelo povahu odvolacího řízení tak, jak je stanovena v § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Žalobkyně namítala rovněž nevypořádání všech odvolacích námitek a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

I. Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 25. 10. 2021, č. j. 3 A 204/2019–65 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Nejříve se městský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. V této souvislosti s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009–104, zohlednil i námitku žalobkyně stran změny právního názoru od předchozího odvolacího rozhodnutí. Přezkoumal proto, zda byly ve správním řízení nejpозději právě v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí vypořádány veškeré žalobkyní uplatněné námitky, neboť v této fázi správního řízení již bylo o věci rozhodováno na základě úplných podkladů. Městský soud s odkazem na judikaturu poukázal na to, že prvostupňové rozhodnutí spolu s rozhodnutím o odvolání tvoří jeden celek a je tedy možné, aby rozhodnutí o odvolání zhojilo vady prvostupňového rozhodnutí (vyjma nicotnosti); odůvodnění rozhodnutí o odvolání lze pak podepřít argumentací prvostupňového správního rozhodnutí. Nesouhlasí-li odvolací orgán s některými závěry stavebního úřadu, ale ztotožní se s jeho výrokem, a rozhodnutí i přes pochybení ob stojí, je namístě odvolání zamítnout. Městský soud konstatoval, že správní orgány ve svých rozhodnutích shledaly nesoulad stavby s územním plánem, zejména s požadavky na ochranu urbanistických a architektonických hodnot. Při řádném zdůvodnění tohoto nesouladu dílčí vady rozhodnutí nehrají zásadní roli, proto žalovaný prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil; žádosti by totiž nebylo možné vyhovět.

pokračování

Městský soud tedy uzavřel, že napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou přezkoumatelná a netrpí vadami nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, neboť je zjevné, jak žalovaný rozhodl, na základě jakých podkladů a rovněž k jakým závěrům dospěl. Žalovaný se vypořádal se všemi odvolacími námitkami, byť s některými pouze implicitně.

[5] K námitce odchýlení se od předem vysloveného závazného právního názoru žalovaného městský soud uvedl, že předchozí rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný rušil především z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a též proto, že některé závěry neměly oporu ve spisových materiálech. To je nutno vzít v úvahu. O tom, že žalovaný nerezignoval na povahu odvolacího řízení, svědčí i skutečnost, že v dílčích otázkách se stavebním úřadem nesouhlasil, avšak objasnil důvody, pro které prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Městský soud uzavřel, že nelze považovat za vadu rozhodnutí, když žalovaný na svých závěrech vyslovených v předchozích rozhodnutích, založených na neúplných zjištěních, nesetřval.

[6] Co se týče rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 11. 2013, č. j. UMCP14/13/45136/OV/PRIM, na které žalobkyně upozorňovala, toto nebylo součástí spisu. Městský soud jeho předložení nepožadoval, neboť mezi účastníky nebylo sporné, že nenabýlo právní moci; nebyla v něm tedy závazně upravena práva a povinnosti. Městský soud také uvedl, že lze důvodně předpokládat, že i záměr tehdejšího vlastníka stavby byl odlišný od záměru posuzovaného nyní, neboť žalobkyně projektovou dokumentaci měnila.

[7] Závěrem se městský soud zabýval výhradami vůči vypořádání námitek účastníků řízení odlišných od žalobkyně. Konstatoval, že „[s]kutečnost, že se stavební úřad s některými námitkami konkrétně vypořádal, avšak již se výslovně nevěnoval jednotlivým podáním žalobkyně, je dána tím, že se stavební úřad s námitkami žalobkyně vypořádal již v samotném odůvodnění a nebyl tak důvod pro opětovné posouzení každé jednotlivé námítce žalobkyně ve zvláštní části odůvodnění.“ Dále uvedl, že je logické, že účastníky řízení jsou často další osoby, které s prováděnou stavbou či její změnou nesouhlasí a správní úřad musí logicky „dát někomu za pravdu“, což není vadou rozhodnutí a na takový postup nelze nahlížet jako na „nadržování“ jednotlivým účastníkům. Stran námítce nesprávného posouzení souladu s urbanistickými a architektonickými hodnotami městský soud doplnil, že žalobkyni lze přisvědčit, že okolní nemovitosti nejsou svým vzhledem a provedením zcela standardní a jednotné, avšak že opomněla, že správní orgány posuzovaly záměr zejména s ohledem na jeho nejbližší okolí, konkrétně avšak ne zcela výlučně na sousední dům č. p. X. Městský soud uzavřel, že vzhledem k jí prezentovaným fotografiím se záměr žalobkyně „nemusí jevit nijak výjimečně, vůči sousednímu domu je prováděná stavba z hlediska své hmoty naprosto nevhodná, jak stavební úřad podrobně rozvedl v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.“ Námitky žalobkyně o podobnosti záměru s jinými náhodně vybranými nemovitostmi nikoliv v nejbližším sousedství tak jsou irelevantní.

II. Kasační stížnost žalobkyně a další podání

II. A Kasační stížnost žalobkyně

[8] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační

stížnost, ve které navrhla zrušení napadeného rozhodnutí i napadeného rozsudku, případně pouze napadeného rozsudku.

[9] Stěžovatelka namítá, že hodnocení, ke kterému dospěly správní orgány a které následně potvrdil městský soud, je velmi subjektivní a nerespektuje velkou různorodost zástavby v celé lokalitě. Opomíjí, že stavba stěžovatelky je sice objemnější než sousední dům, avšak oba domy byly odlišné již před zahájením rekonstrukce a případná nová podoba se sousedního domu ve skutečnosti nikterak negativně nedotýká (k sousednímu domu nejsou situována žádná okna s výhledem, na vedlejší pozemek nebudou stékat srážky a v zásadě nedojde ani k dotčení poměrů co do světlosti a svitu slunce sousedních nemovitostí). Stěžovatelka tvrdí, že vše je postaveno „*na jakémisi nepodloženém pocitu nepřiměřenosti*“ a stručné opačné konstatování v bodu [35] napadeného rozsudku pro vyvrácení její argumentace není dostačující. Má-li být důvodem zamítnutí stěžovatelčiny žádosti nesoulad s územním plánem, je třeba upozornit, že toliko s pasážemi kopírujícími cíle a úkoly územního plánování ve stavebním zákoně. Pak nelze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016–83, na který odkazoval městský soud. Obecně formulované cíle by totiž měly být promítány do konkrétních regulativů územního plánu. Ty totiž nenechávají prostor pro subjektivní úvahy správních orgánů a je nutno je brát za rozhodující. Dle stěžovatelky její stavební záměr co do přípustnosti daného typu zástavby, podlažnosti a podobně, těmto regulativům vyhovuje.

[10] Za řádně vypořádané stěžovatelka nepovažuje ani další žalobní body. Za zásadní vadu považuje rezignaci žalovaného na odpovídající přezkum odvolacích námitek, a tedy nepřezkoumatelnost daného rozhodnutí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že související otázky řeší stavební úřad. Městský soud naznal, že se žalovaný se závěry stavebního úřadu ztotožnil; s tímto závěrem stěžovatelka nesouhlasí. Uvádí, že „*nešlo o ztotožnění se s hodnocením stavebního úřadu, ale o zjevnou, nepřijatelnou rezignaci na vlastní úvahy zřejmě proto, aby řízení nebylo dále prodlužováno.*“ V relevantním rozsahu proto stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Stěžovatelka dodává, že ačkoli byla projektová dokumentace týkající se dodatečně povolené stavby aktualizována, zůstaly hlavní, pro vztah stavby k sousednímu domu určující, parametry stavby zachovány v podobě, pro kterou stavební úřad v roce 2013 vydal územní rozhodnutí. Změna hodnocení stavebního úřadu je tak dle stěžovatelky neodůvodněná; nelze proto přisvědčit městskému soudu, že se jedná o irelevantní okolnost.

II. B Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Ztotožňuje se s odůvodněním městského soudu. Odkazuje také na napadené rozhodnutí a uvádí, že předmětná stavba není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, což v napadeném rozhodnutí odůvodnil. Poukazuje na to, že stěžejním důvodem pro opakované zamítnutí žádosti je návaznost obou sousedních domů a jejich pohledová a proporční nevyváženost, která byla zřejmá ještě před zahájením prací na změně stavby domu č. p. X. Dále uvádí, že posuzování souladu s cíli a úkoly územního plánování bylo plně v kompetenci stavebního úřadu, a že se žalovaný řádně vypořádal se všemi odvolacemi

pokračování

námitkami.

II. C Vyjádření osob zúčastněných na řízení 1), 2) a 3)

[12] Osoby zúčastněné na řízení *I), II) a III)* (společně dále jen „osoby zúčastněné na řízení“) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že s ní kategoricky nesouhlasí, je nedůvodná a kasační námitky nejsou dostatečně konkrétně formulované a nelze je podřadit pod důvody dle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Upozorňují, že smyslem kasačního řízení je přezkum napadeného rozsudku; proti tomu však stěžovatelka svojí argumentací nebrojí, naopak ji staví na nespokojenosti se závěry správních orgánů. Pokud už stěžovatelka argumentuje přímo proti napadenému rozsudku, nejedná se o námitky důvodné, ba dokonce ani řádně odůvodněné.

[13] Přesto výše uvedené osoby zúčastněné na řízení považují za vhodné vyjádřit se k tvrzením stěžovatelky v kontextu jednotlivých žalobních námitek a k jejich vypořádání městským soudem. K posouzení nesouladu černé stavby s architektonickými a urbanistickými hodnotami území uvádějí, že námitky stěžovatelky jsou formulovány ryze účelově. Mají za to, že černá stavba stěžovatelky vybočuje nejen s ohledem na sousední dům a nejbližší okolí, ale i širší území. Správní orgány zamítnutí žádosti odůvodnily zejména nepřiměřeností zastavěné plochy, vyplývající z navržené hmoty domu, rozčleněnou hmotou domu, nevhodným umístěním na pozemku, zejména v těsném sousedství domu č. p. X a směrem do ulice H., výraznou a vzhledem k okolí kontrastně pojatou architektonickou podobou stavby, z urbanistického a architektonického hlediska spočívající zejména v jejím hmotovém vyčlenění a vyložené korunní římse, a také s ohledem na nevhodné kontrastní pojetí návaznosti na přímo sousedící dům č. p. X. Závěr o nevhodnosti stavby tedy spočívá na důkladném posouzení správních orgánů. Osoby zúčastněné na řízení poukazují na to, že správním soudům nepřísluší nahrazovat odborný názor správního orgánu, a že stěžovatelka nevznesla námitku vybočení z mezí správního uvážení. Vypořádání městským soudem v bodě [35] napadeného rozsudku je zcela dostačující. Rovněž upozorňují na nesplnění § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť stavba je v rozporu s požadavky na zachování pohody bydlení dotčeného území. V rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 58/2010–93, spojil Nejvyšší správní soud výslovně původní podzákonnou úpravu pohody bydlení s § 90 stavebního zákona. Dle následující judikatury mezi činitele ovlivňující pohodu bydlení náleží také odstupové vzdálenosti mezi budovami, úbytek oblohové složky, omezení výhledu a tedy i míry oslunění a osvětlení bytu a narušení soukromí, přičemž porušení hodnot stanovených technickými podmínkami výstavby není podmínkou narušení pohody bydlení. Osoby zúčastněné na řízení jsou stavbou stěžovatelky zásadním způsobem dotčeny.

[14] Dále osoby zúčastněné na řízení nesouhlasí s názorem stěžovatelky o nemožnosti vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016–83, a s tím spojenou námitku ohledně tvrzeného nesouladu s územním plánem považují za neurčitou a novou. Neztotožňují se ani s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí a s tím, že by městský soud měl přezkoumávat nepravomocné rozhodnutí z roku 2013, když tehdy navrhovaný záměr byl objemově mnohem menší a projektová dokumentace se tedy měnila, jak uvedl i městský soud.

II. D Vyjádření osoby zúčastněné na řízení 4)

[15] Osoba zúčastněná na řízení IV) se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožňuje se závěry městského soudu. Upozorňuje, že dřívější rušení prvostupňových správních rozhodnutí negarantuje příznivý výsledek v dalších fázích řízení. Městský soud reflektoval, že předmět správního řízení se v jeho průběhu opakovaně měnil; proto nelze bazírovat na veškerých slovech správního orgánu z předchozích fází řízení. Podstatná je zákonnost a správnost rozhodnutí, které nabývá vykonatelnosti a právní moci. Osoba zúčastněná na řízení IV) upozorňuje, že správní orgán v rámci řádného odůvodnění není povinen podrobně reagovat na každou námitku, je-li z argumentačního celku zjevné, proč námitky shledal nedůvodnými; námitku je možné vypořádat i implicitně. Absence rozsáhlé odpovědi na některou z námitek tedy bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, stejně tak pokud se odvolací orgán s některými závěry prvostupňového orgánu neztotožní, ale shledá, že souhlasí s jeho výrokem a rozhodnutí i přes pochybení ob stojí.

[16] K námitce stěžovatelky ohledně subjektivního hodnocení stavebního úřadu osoba zúčastněná na řízení IV) podotýká, že městský soud správně uvedl, že architektonický soulad je nutné posuzovat v kontextu nejbližšího okolí jako celku, nikoliv jen vybraných staveb z širšího okruhu, na které stěžovatelka selektivně odkazovala. Na věc dle názoru osoby zúčastněné na řízení IV) nelze pohlížet jako na „nepodložený pocit“, když specializované právní orgány provádí posuzování souladu se zákonnými požadavky a územním plánem dlouhodobě, kontinuálně a se znalostí prostředí. V některých případech takové posouzení může být obtížné a hraniční, to však není případ stěžovatelky, jejíž stavba na první pohled vybočuje z toho, co lze považovat za souladné s okolím. Nejde o pouhou rekonstrukci, ale z hlediska rozsahu změn v podstatě o novou stavbu, kdy je nutno soulad s okolím nově posuzovat, nepostačí odkaz na předchozí vzezření. Osoba zúčastněná na řízení IV) se také domnívá, že odkaz žalovaného na prvostupňové správní rozhodnutí není rezignací na vlastní přezkum, nýbrž vyjádření ztotožnění se s hodnocením a s argumentací stavebního úřadu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[19] O věci rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

III. A Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a rozsudku

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatelka odůvodňuje tím, že žalovaný se řádně nevypořádal s odvolací argumentací a uvedl, že související otázky řeší stavební úřad. Městský soud pak naznal, že žalovaný se ztotožnil s odůvodněním prvostupňového správního rozhodnutí, a tím v relevantním rozsahu vadou nepřezkoumatelnosti zatížil i svůj rozsudek.

[22] Podstatou vady nepřezkoumatelnosti soudního či správního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát zabýval. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud či správní orgán rozhodné důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003–75, č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z podstatných námitk (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004–73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004–74). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006–74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud či správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky. Správní orgány ani soudy totiž nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013–19, nebo ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018–21). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, resp. o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale objektivní překážkou, která znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016–24). Přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k tomuto přistupovat zcela dogmaticky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008–130). Případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozhodnutí nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003–75, č. 133/2004 Sb. NSS). Proto je zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí.

[23] Stěžovatelka ve svém odvolání ze dne 25. 3. 2018 namítala nepřezkoumatelnost, věcnou nesprávnost a nezákonnost prvostupňového správního rozhodnutí. Odůvodnila je tak, že stavební úřad ignoruje závazný právní názor žalovaného a veškeré své úvahy směřuje k tomu, aby mohl žádost stěžovatelky zamítnout, k čemuž pak uvedla konkrétní námitky. Nejvyšší správní soud připomíná, že řádné odůvodnění neznamená povinnost správního orgánu či soudu reagovat podrobně na každou dílčí námitku. Žalovaný se

s odvolacími námitkami vypořádal; jak uvedl s přílehlavým odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, při soudním přezkumu rozhodnutí odvolacího orgánu je třeba vzít v úvahu fakt, že toto spolu s prvostupňovým správním rozhodnutím tvoří jeden celek. Povinnost řádného odůvodnění neznamena nutnost vypořádat jednotlivě každou námitku, pokud rozhodnutí tvoří logický argumentační celek. Je pravdou, že argumentace žalovaného není velkého rozsahu, nicméně lze přisvědčit městskému soudu v tom, že je zřejmé, že se žalovaný ztotožnil se závěry stavebního úřadu. Pokud tyto závěry nebyla odvolací argumentace způsobilá zpochybnit, není vadou, pokud se žalovaný s nimi ztotožnil a pouze korigoval dílčí nedostatky. Rovněž je z argumentace městského soudu zřejmé, proč napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal. Po posouzení předmětného kasačního důvodu Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.

III. B Soulad stavby s urbanistickými a architektonickými hodnotami území a územním plánem

[24] Nejvyšší správní soud předem upozorňuje, že argumentace kasační stížnosti se v jisté míře míjí s odůvodněním napadeného rozsudku; zčásti se jedná spíše o obecná tvrzení a námitky, či o kritiku rozhodnutí správního orgánu. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). K tomu s odkazem na svůj rozsudek ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29, Nejvyšší správní soud předesílá, že mu „nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60)“. V rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015-38, pak připomněl, že „[s]oudní ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatelky byla poskytnuta již individuálním projednáním její věci krajským soudem. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s žalobními námitkami směřujícími proti rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy. Jinými slovy, stěžovatelka je povinna tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s., které se týkají řízení vedeného krajským soudem anebo rozhodnutí krajského soudu, nikoliv samotného rozhodnutí žalovaného či jeho předsedy. Nelze pouze zopakovat žalobní námitky, resp. argumentaci uplatněnou před žalovaným (...).“ Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

[25] Stěžovatelka namítala subjektivní hodnocení správních orgánů s ohledem na absenci nesouladu s územním plánem, různorodost zástavby v celé lokalitě a fakt, že stavba

pokračování

negativně neovlivní sousední dům, byť je objemnější. Obsahově tato značně obecná kasační námitka napadá správní uvážení stavebního úřadu, neboť pouze na jeho základě mohl stavební úřad dovodit, že stavba je v rozporu s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby, a tedy i s územním plánem.

[26] Městský soud v rámci vypořádání námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí uvedl, že žalovaný se ztotožnil se závěry stavebního úřadu, že záměr není v souladu s územním plánem. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016–83, dodal, že v takovém případě není třeba již konkrétně zkoumat soulad s urbanistickými a architektonickými hodnotami; proto Nejvyšší správní soud shledal námitku posouzení nesouladu s územním plánem v neshodě s vyjádřením osob zúčastněných na řízení, přípustnou. V bodě [35] napadeného rozsudku pak městský soud doplnil, že na základě fotografií okolních nemovitostí předložených stěžovatelkou se její závěr nemusí jevit nijak výjimečně, nicméně stěžovatelka opomíná fakt, že vůči sousednímu domu je prováděná stavba z hlediska své hmoty naprosto nevhodná, jak rozvedl stavební úřad v prvostupňovém správním rozhodnutí.

[27] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, kasační námitka stěžovatelky je koncipována značně obecně. Stěžovatelka uvádí, že vše je postavené na pocitu nepřiměřenosti, že nesoulad s územním plánem dopadající na stavbu stěžovatelky je toliko s obecnými pasážemi kopírujícími znění stavebního zákona, které měly být promítnuty do konkrétních regulativů, a že stručné opačné konstatování městského soudu v bodě [35] napadeného rozsudku není dostačující. Lze připustit, že argumentace městského soudu zde mohla být důkladnější; stěžovatelka však zapomíná, že rozsah a kvalitu odůvodnění napadeného rozsudku určuje z velké části sama rozsahem a kvalitou žalobních námitek.

[28] Důležité je také připomenout rozsah přezkumu správních rozhodnutí soudem; dle § 78 odst. 1 s. ř. s. věty druhé, soud zruší pro nezákonnost „*napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“ Správní orgán není při svém rozhodování často vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem, a musí tak rozhodovat v mezích správního uvážení. To představuje zákonem danou možnost správního orgánu zvolit na základě skutkových okolností projednávaného případu jedno ze zákonem předpokládaných řešení. Jeho rozhodnutí však musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004–79). Limity vyplývají z právní normy, která správní uvážení zakotvuje a jsou nezbytné pro zachování právní jistoty, zamezení svévole a pro předvídatelnost rozhodování správního orgánu. „*Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí hledisek stanovených zákonem*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002–46).

[29] Na základě výše uvedeného je tedy jasné, že správní soud může přezkoumat pouze

to, zda správní orgány vybočily z mezí správního uvážení či nikoli, nebo zda jej nezneužily. Soud nemůže za této situace ze stejných skutečností vyvozovat jiné nebo dokonce opačné závěry, než jaké učinily správní orgány obou stupňů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 8 As 14/2006–70).

[30] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, co v předchozím zrušujícím rozhodnutí stavebnímu úřadu uložil. Konkrétně to bylo doplnění a upřesnění způsobu posouzení žádosti podle územního plánu ve znění změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. Z 2832/00, která byla s účinností od 12. 10. 2018 přijata opatřením obecné povahy č. 55/2018 Sb. hl. m. Prahy, a také řádné zdůvodnění svých závěrů o tom, že stavba není v souladu s typem struktury zástavby, architektonickými a urbanistickými požadavky, nebo že převyšuje stanovenou výškovou hladinu a jeví se proporčně nevyvážená. Odkázal pak na str. 6 – 12 prvostupňového správního rozhodnutí a uvedl, že odvolací námitka není důvodná. Městskému soudu tedy lze přisvědčit, že se žalovaný se závěry zde uvedenými ztotožnil. Stavební úřad v odkazované části mimo jiné uvedl, že z hlediska limitů rozvoje je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury. Dále poukázal na fakt, že dle platných územně analytických podkladů hl. m. Prahy 2016 (dále jen „ÚAP“), konkrétně pak výkresu 200 Struktura území, je kód předmětné lokality K. Z (06) O 0,27 3/5, což určuje, že se jedná o zastavěnou obytnou lokalitu se strukturou zástavby s typicky třemi podlažími. Podle textové části ÚAP je *„pro strukturu zahradního města z hlediska prostorových vztahů téměř bez výjimky uplatňován homogenní princip předměstí. Zástavba je tvořena solitéry – rodinnými domy a vilami malého až středního měřítka v samostatných zahradách. Pro lokalitu K. je charakteristická zástavba s rodinnými domy do velikosti dvou nadzemních podlaží s podkrovím. Domy jsou typicky zastřešeny šikmými střechami.“* Následně se zabýval stanovenými kritérii ve vztahu ke stavbě stěžovatelky; za problematickou označil objemnost a hmotu stavby ve spojení s jejím umístěním na samotné hranici pozemku a její koexistenci se sousedním domem; oproti sousedním stavbám je půdorysně, výškově i hmotově předimenzovaná, což podložil porovnáním hrubé podlažní plochy. Upozornil také na to, že zástavbu v předmětném území tvoří samostatně stojící domy a dvojdomy přízemní a patrové, sevřených půdorysů, vesměs s šikmou sedlovou či stanovou střechou, s odstupy od hrany pozemků. Zabýval se i parcelací pozemků, podlažností stavby, její výškou, prostorovou kompozicí a dalšími prostorovými vazbami v okolí. Nejvyšší správní soud zjistil, že součástí správního spisu byla mimo jiné projektová dokumentace a rozsáhlá fotodokumentace; byly také provedeny kontrolní prohlídky na místě samém. Stavební úřad tedy měl k dispozici podklady pro svůj závěr. Nelze se tedy ztotožnit se stěžovatelkou, že správní orgány vycházely ze subjektivního pocitu a nesoulad s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby posoudily v obecné rovině. Případné nedostatky územně plánovací dokumentace pak nejsou předmětem tohoto řízení. Na základě výše uvedeného shledal kasační soud tuto námitku nedůvodnou; konkrétní závěry se stěžovatelce nijak nepovedlo zpochybnit.

[31] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěrem městského soudu, že není vadou řízení, pokud se správní orgány neřídily v tomto stavebním řízení nepravomocným rozhodnutím z roku 2013 (přičemž právní moc tohoto rozhodnutí nebyla v řízení sporná); takové rozhodnutí totiž závazně neupravuje práva a povinnosti. Kasační soud souhlasí i s tím, že lze logicky dovodit, že stavební úřad v roce 2013 vycházel z jiných skutkových okolností. Nad rámec uvedeného je nutno podotknout, že i kdyby se záměr žalobkyně

pokračování

nezměnil, rozhodnutí, na něž poukazuje, je nepravomocné, a tudíž z něj nelze vycházet. Navíc je ze spisu zřejmé, že rozhodné parametry původního záměru nebyly totožné, jak stěžovatelka tvrdí; vyplývá to už z pouhých rozměrů stavby.

[32] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jim nebyla soudem uložena žádná povinnost spojená s náklady.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. listopadu 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu