



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) MUDr. Bc. Z. C., Ph.D.**, bytem Amforová 1885/44, Praha 5, **b) Ing. V. P.**, bytem Amforová 1885/44, Praha 5, **c) Ing. J. H.**, bytem Neustupného 1831/24, Praha 5, **d) Ing. J. K.**, bytem Amforová 1888/38, Praha 5 a **e) M. K.**, bytem Amforová 1886/42, Praha 5, všichni zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2022, č. j. MHMP 1102130/2022, sp. zn. S-MHMP 83491/2020/STR, za účasti: **I) Stodůlky s.r.o.**, se sídlem Václavské náměstí 773/4, Praha 1, zast. Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 a **II) CETIN, a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b), d) a e) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2023, č. j. 10 A 75/2022-206,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2023, č. j. 10 A 75/2022-206, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobci a), b), d) a e) („stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byly zamítnuty žaloby žalobců a), b), c), d) a e) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2022, č. j. MHMP 1102130/2022, sp. zn. S-MHMP 83491/2020/STR. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání celkem 200 osob (včetně stěžovatelů) a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 13, odboru stavebního („stavební úřad“), o společném povolení ze dne 1. 10. 2019, č. j. P13-24982/2019, sp. zn. VYS 22217/2019/KK („společné povolení“), vydaném na žádost osoby zúčastněné na řízení I) („stavebník“).

[2] Předmětem společného povolení je stavební záměr „Výhledy Luka, Praha 5, Stodůlky, ulice Archeologická, Mukařovského“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD,

XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL v katastrálním území Stodůlky („stavební záměr“). Stavební záměr sestává ze stavby hlavní – bytového domu obsahujícího čtyři „věže“ označené B (12 NP), C (12 NP), D (12 NP) a E (10 NP), jež jsou umístěny na společném třípodlažním podnoží – a několika staveb vedlejších.

[3] Stěžovatelé jsou vlastníci bytových jednotek nacházejících se v bezprostřední blízkosti stavebního záměru. V jejich žalobách, které městský soud spojil ke společnému projednání, stěžovatelé formulovali celkem patnáct žalobních bodů, v rámci kterých tvrdili, že napadeným rozhodnutím a společným povolením došlo k zásahu do jejich práv.

[4] Městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, a žaloby proto zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření k ní a repliky stěžovatelů

[5] Stěžovatelé napadli rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V ní formulují celkem devět kasačních námitek.

[6] Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve vztahu k posouzení povahy podzemního podlaží (1). I v případě použití nesprávného kritéria pro hodnocení povahy podzemního podlaží musí být dané podlaží posuzováno jako nadzemní (2). Definice podzemního podlaží stavebníkem je nadto obcházena umělým zvýšením části přilehlého upraveného terénu (3). V důsledku tak byl nesprávně posouzen soulad stavebního záměru s územním plánem v otázce míry využití území (4). Městský soud dále nesprávně posoudil povinnost reflektovat změnu závazného stanoviska ve výroku napadeného rozhodnutí (5), jakož i existenci zásady zákazu reformace *in peius* a jeho aplikaci v rámci přezkumu závazného stanoviska (6). Městský soud rovněž pochybil při posouzení otázky důkazního břemene ohledně skutečného budoucího využití stavby (7). Zároveň nesprávně vyhodnotil právní otázku ohledně způsobu přezkumu námitek stěžovatelů proti závaznému stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu (8). Konečně stěžovatelé nesouhlasí s tím, že existují důvody zvláštního zřetele hodné, které odůvodňují přiznat stavebníkovi náhradu nákladů řízení před městským soudem vůči stěžovatelům (9). Jednotlivé kasační námitky jsou dále podrobně rozvedeny v části III. níže.

[7] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že závěr napadeného rozsudku je srozumitelně odůvodněn a není zcela zřejmé, z jakého důvodu by měl být nezákonný či nepřezkoumatelný.

[8] Stavebník ve svém vyjádření uvedl, že z kasační stížnosti nevyplývá, v čem konkrétně stěžovatelé spatřují důvody pro podání kasační stížnosti. Ty nicméně v každém případě nejsou naplněny. Většina tvrzení a námitek stěžovatelů se bezúčelně opakuje a kasační stížnost je na mnoha místech zmatečná a nelogická. Obsah kasační stížnosti vypovídá o účelovosti postupu stěžovatelů. Poté, co se podrobně vyjádřil ke všem kasačním námitkám stěžovatelů (viz část III. níže), navrhl kasační stížnost zamítnout.

[9] V replice stěžovatelé reagují na některá tvrzení obsažená ve vyjádření stavebníka ohledně prvních šesti kasačních námitek (rovněž viz část III. níže). Současně setrvali na svém původním návrhu na zrušení napadeného rozsudku.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a žalobci jsou zastoupeni advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Rovněž ověřoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] NSS poté přistoupil k přezkumu napadeného rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů.

III.a K posouzení právní povahy podzemního podlaží

[12] Stěžovatelé mají za to, že projektová dokumentace neprokazuje, zda 1. podzemní podlaží stavebního záměru („sporné podlaží“) je skutečně *podzemním* ve smyslu definice obsažené v nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy) [„PSP“]. Konkrétně rozporují skutečnost, že *převažující* část podlahy sporného podlaží leží níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 3 m po obvodu stavby. Městský soud se dopustil nesprávného posouzení podzemního podlaží, dovodil-li, že *celá* plocha sporného podlaží splňuje parametry stanovené definicí dle PSP. Tuto definici totiž nelze vykládat tak, že k jejímu naplnění postačí existence jakéhokoliv jednoho bodu přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 3 m po obvodu stavby ležícího o 0,8 m výše nad podlahou sporného podlaží. Tento výklad by byl v rozporu se smyslem a účelem definice podzemního podlaží. Vzhledem k tomu, že součástí sporného podlaží jsou např. vstupy do věžových objektů, retailové jednotky a restaurace, vznikají pochybnosti o tom, že toto podlaží je skutečně podzemním.

[13] Stěžovatelé namítají, že výpočet stavebníka pro účely splnění definice podzemního podlaží zanesený do výkresu „Soulad záměru s UPN – Z 2832/00, bilance hpp – kótované půdorysy 1. pp“, dle kterého se nadpoloviční část obvodu 1. podzemního podlaží nachází níže než 0,8 m pod upraveným přilehlým terénem v pásmu širokém 3 m obvodu stavby, nerespektuje definici podzemního podlaží. Ta totiž nehodnotí *obvod* stěn, nýbrž *plochu* podlahy. Opačný výklad stavebníka by v praxi mohl vést k zneužívání; stavby by byly navrhovány pod úrovní terénu členitou částí s minimálním obsahem, jak je to ostatně i v případě posuzovaného stavebního záměru.

[14] Odůvodnění městského soudu, dle kterého je v případě stavebního záměru přilehlý upravený terén rovnoběžný s plochou 1. podzemního podlaží, a celá jeho plocha tudíž splňuje parametry stanovené PSP, je dle stěžovatelů nesrozumitelné, a proto nepřezkoumatelné. Ostatně ani stavebník netvrdí, že celá plocha 1. podzemního podlaží splňuje parametry PSP. Přestože stěžovatelé poukazovali na skutečnost, že delší obvod neznamená automaticky větší obsah, městský soud tuto námitku odmítl s tím, že stěžovatelé neodůvodnili, na základě čeho dospěli k závěru o nenaplnění definice podzemního podlaží. Je to nicméně stavebník, který neprokázal, že se jedná skutečně o podlaží podzemní. Správní orgány proto vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na vypořádání obsahově totožných námitek stěžovatelů v napadeném rozhodnutí.

[16] Stavebník uvedl, že námitka je neodůvodněná. Stěžovatelé opřeli svá tvrzení o výřezy z výkresů použitých při veřejné prezentaci stavebního záměru v roce 2018, jež vůbec nejsou součástí předložené projektové dokumentace. Stavební úřad, žalovaný i městský soud naopak rozhodovali na základě znalosti celého spisu. Neexistuje-li žádná metodika či komentář podporující argumentaci stěžovatelů, sporné podlaží je třeba považovat za podzemní.

[17] V replice stěžovatelé uvedli, že výkres přiložený ke kasační stížnosti, jenž obdrželi od stavebníka, a který doplnili pro názorné prokázání nesprávného posouzení sporného podlaží, je v základních rysech prakticky totožný s projektovou dokumentací.

[18] Dle § 169 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“), platí, že *[p]rávnícké osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy*. Dle § 194 písm. e) stavebního zákona *k provedení § 169 hlavní město Praha stanoví nařízením vydaným v přenesené působnosti obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze*. Tímto stavebním zákonem předvídaným nařízením hl. m. Prahy jsou v současné době PSP.

[19] Dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP se *podzemním podlažím [...] rozumí podlaží, které má úroveň převážující části podlahy níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 3,0 m po obvodu stavby*.

[20] Sporné podlaží (1. PP) je spolu s dalšími dvěma podlažími (2. PP a 3. PP) součástí podnoží hlavní obytné budovy. Mezi stranami není sporné, že určitá část podlaží je situována pod úroveň přilehlého upraveného terénu (a zároveň splňuje definici podzemního podlaží), zatímco zbytková část se nachází na stejné úrovni jako přilehlý upravený terén (a tudíž výše zmíněnou definici splňovat nemůže). Spornou otázkou je, zda část podlaží splňující tuto definici je částí *převážující*.

[21] Městský soud se v bodě 73 napadeného rozsudku ohledně povahy sporného podlaží ztotožnil se závěrem uvedeným ve společném povolení. Dle tohoto závěru sporné podlaží splňuje definici podzemního podlaží, neboť *„ze souhrnné technické správy a příslušných výkresů je jednoznačně patrné, že okolo celé severní fasády a části bočních fasád je část terasy zvýšená o 0,90 m“*. Zároveň městský soud ve stejném bodě dodal, že z výkresu „ŘEZ A-A“, jenž je součástí projektové dokumentace, je patrné, že *„upravený terén (zaznačeno jako „UT“), který je přilehlý stavbě (tzn. nachází se v pásmu širokém 3,0 m po obvodu stavby), je zvýšen o 0,9 m oproti podlaze 1. podzemního podlaží*. Výpočet lze zjistit například rozdílem mezi výškou zdi od 1. podzemního podlaží do výšky střechy, která se nachází nad 1. podzemním podlaží v místech mezi jednotlivými objekty (dle výkresu 4 550 cm) a výškou od upraveného terénu do úrovně totožné střechy (dle výkresu 3 300 cm + 350 cm). Z tohoto výpočtu je zřejmé, že upravený terén se nachází 0,9 m nad podlahou 1. podzemního podlaží. Soud rovněž ověřil, že přilehlý upravený terén je rovnoběžný s plochou 1. podzemního podlaží – tedy celá plocha 1. podzemního

pokračování

podlaží splňuje parametry stanovené PSP, kde je vyžadována „převyšující část podlahy“. V bodě 75 pak městský soud zopakoval, že z výkresu „ŘEZ A-A“ je „zcela zřejmé, že upravený terén přilehlý ke stavbě (tedy nacházející se v okruhu 5, resp. 3 metrů po obvodu stavby), je zvýšený o 0,9 m oproti podlaze v 1. podzemním podlaží a tento terén je rovnoběžný s touto podlahou, tedy je splněna i podmínka „převažující části podlahy“. Následně městský soud konstatoval, že „zásadní je poměr mezi nejvyšším bodem upraveného přilehlého terénu ve smyslu § 2 PSP k podlaze prvního podzemního podlaží“.

[22] Dle výkladu městského soudu tedy k naplnění definice dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP postačí, bude-li v rámci přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 3 m po obvodu stavby existovat byť jen jeden jediný bod situovaný alespoň 0,8 m nad posuzovaným podlažím (za předpokladu, že posuzované podlaží je s tímto terénem rovnoběžné).

[23] NSS již v minulosti dovodil, že takovýto výklad je absurdní, neboť je v očividném rozporu s obvyklým chápáním pojmu „podzemní podlaží“. Ještě méně je takový názor pochopitelný, je-li „podzemní podlaží“ z větší části umístěno nad zemí, mj. s plnohodnotnými okny a vstupními dveřmi z ulice. Z těchto důvodů je proto nutné posuzovat, zda je celá úroveň podlahy nebo její větší část pod stanovenou úrovní přilehlého terénu (rozsudek NSS z 19. 4. 2013, č. j. 8 As 75/2010 – 165, bod 46).

[24] Městský soud se otázkou, zda je v případě sporného podlaží pod stanovenou úrovní upraveného přilehlého terénu *převažující část* podlahy, vůbec nezabýval. A to i přesto, že stěžovatelé absenci splnění této podmínky ve svých žalobách namítali. Není zároveň pravdou, jak městský soud dovodil v bodě 74 napadeného rozsudku, že stěžovatelé neuvedli, na základě čeho dospěli k závěru, že většina plochy podlaží nesplňuje požadavky pro jeho určení jako podzemní. Na str. 6 svých žalob uvedli, že tvrzení stavebníka ohledně nadpoloviční části obvodu stěn sporného podlaží splňujícího definici podzemního podlaží je v rozporu s účelem této definice. Ta totiž „nehodnotí délku stěn ale plochu podlahy. Rozdíl v posuzovaném parametru je u této stavby velmi důležitý, protože v „podzemní“ části se nachází 4 „zuby“, tj. svým obsahem sice malé plochy, které však mají velkou délku stěn“. Proto stěžovatelé dovodili, že „z výkresu předloženého stavebníkem je zřejmé, že většina plochy podlaží nesplňuje požadavky pro jeho určení jako podzemní“.

[25] Městský soud proto ve světle výše citované judikatury NSS nesprávně posoudil právní otázku charakteru sporného podlaží, dovodil-li, že toto podlaží je třeba považovat za podzemní pouze s odkazem na poměr mezi nejvyšším bodem upraveného přilehlého terénu k podlaze sporného podlaží. Z tohoto důvodu vůbec nezkoumal, zda *převažující část* podlahy sporného podlaží splňuje podmínky definice podzemního podlaží dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP. Městský soud měl zejména posoudit, zda je možné splnění této definice ověřit porovnáním *obvodu* té části podlaží, které podmínky této definice splňuje, a části, která je nesplňuje, či zda je nutné – jak v žalobě tvrdili stěžovatelé – porovnat *obsah (plochu)* obou těchto částí. Jinými slovy, městský soud se měl zabývat otázkou, zda je převažující část podlahy určena obvodem k ní přiléhajících stěn, či jejím obsahem.

[26] První kasační námitka stěžovatelů je proto důvodná.

III.b K výkladu pojmu „přilehlý upravený terén“ v rámci definice podzemního podlaží dle § 2 písm. p) bodu 1PSP

[27] Alternativně k prvnímu stížnostnímu bodu stěžovatelé rozporují výklad pojmu „přilehlý upravený terén“ provedený stavebníkem i správními orgány. Nesouhlasí s tím, aby za přilehlý upravený terén bylo považováno vegetační souvrství uložené na střeše podzemních garáží. Za přilehlý upravený terén je možné považovat toliko terén nacházející se až za hranicí zastavěné plochy stavby hlavní (definované dle § 2 odst. 7 stavebního zákona), což má za následek zmenšení části obvodu splňujícího definici dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP. Přestože by bylo použito nesprávné kritérium pro určení převažující části podlahy (obvod stěn místo obsahu), sporné podlaží je nutné považovat za nadzemní.

[28] Stavebník považuje výklad stěžovatelů za nedoloženou domněnku. Na prostor je třeba nazírat jako na koncept jediné parkově-terénní úpravy v podobě rampami propojených teras. Sporné předzahrádky se vzrostlou zelení jsou nedílnou součástí komplexních terénních úprav, jež přiléhají k obvodovým stěnám sporného podlaží. Je proto nutné je považovat za přilehlý upravený terén.

[29] NSS připomíná, že stěžovatelé nemohou v kasační stížnosti uplatňovat jiné právní důvody, než které uplatnili v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohli (§ 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s.). Argument ohledně určení hranice přilehlého upraveného terénu (a z toho plynoucích důsledků pro posouzení *převažující části* podlahy naplňující definici podzemního podlaží) brojí proti postupu správních orgánů, jež si osvojily posouzení této otázky stavebníkem v předložené projektové dokumentaci. Stěžovatelé proto mohli zcela jistě tuto námitku uplatnit již ve svých žalobách. Tak nicméně neučinili, městský soud se proto touto námitkou v napadeném rozsudku zabývat vůbec nemohl.

[30] Druhá kasační námitka stěžovatelů je proto s ohledem na výše zmíněný princip koncentrace řízení nepřípustná.

III.c K tvrzené účelovosti stavebního řešení

[31] Stěžovatelé zdůrazňují, že definice podzemního podlaží dle čl. 3.3.1 normy ČSN 73 4301 – Obytné budovy („norma ČSN“), z níž vychází i definice podzemního podlaží dle PSP, byla vytvořena pro budovy stavěné ve svahu, čemuž odpovídá i ilustrativní obrázek obsažený v této normě. Stavebník však umísťuje sporné podlaží na úroveň či nad úroveň stávajícího terénu, jenž byl uměle zvýšen pomocí účelového násypu. Stěžovatelé polemizují se závěrem městského soudu, že násyp je pro realizaci stavebního záměru důvodný a podstatný. Tento násyp, jenž je neprůchozí a nenachází se na něm vzrostlá zeleň, nemá žádný jiný význam než naplnění definice podzemního podlaží. Nesprávný výklad městského soudu může v budoucnu vést k dalšímu zneužívání pomocí absurdních technických řešení obdobných stavebních záměrů. Na podporu svých tvrzení odkazují stěžovatelé na odborné stanovisko Ing. Jaroslavy Kramlové, autorizované inženýrky v oboru pozemní stavby a autorky dotčené části normy ČSN, dle kterého násyp není možné považovat za přilehlý upravený terén dle čl. 3.3.1 normy ČSN. Definice podzemního podlaží byla vytvořena pro stavby umístěné v „zářezu“ ve svahu, nikoliv pro stavby umístěné na nejvyšším místě stávajícího terénu, jenž je v nezbytné části obvodu stavby uměle dotvořen násypem.

pokračování

[32] Stavebník tvrdí, že násypem vytvořené terasy vytvářejí funkční a prostorový předěl mezi veřejným prostorem a soukromými předzahrádkami, jenž redukuje nepříjemný pocit spojený s průchodem kolem vysoké zdi. Každá z jednotlivých teras má svou úlohu při vytváření plynoucí výškové gradace parku. Nelze tedy souhlasit s klasifikací teras jako účelového prvku. Závěr plynoucí z odborného stanoviska ohledně použitelnosti definice toliko pro stavby umístěné ve svahu nemá oporu v normě ČSN či v PSP.

[33] NSS se předně neztotožňuje s právním názorem stěžovatelů, dle kterého sporné podlaží nesplňuje parametry podzemního podlaží dle normy ČSN a PSP už z toho důvodu, že definice podzemního podlaží byla vytvořena pro účely budov stavených ve svahu. Definiční znaky podzemního podlaží dle obou technických norem jsou navázány na rozdíl mezi úrovní podlahy a úrovní přilehlého upraveného terénu v určitém pásmu po obvodu stavby. Z těchto norem žádným způsobem nevyplývá, že by jejich použití bylo omezeno toliko na stavby zasazené do svažitého terénu. Na tomto závěru nic nemění ani výběr ilustračního obrázku č. 1 k čl. 3 normy ČSN „Označení podlaží obytné budovy“ (vyobrazující obytný dům zasazený do svahu), ani odborné stanovisko spoluautorky normy ČSN. Jakkoliv totiž lze souhlasit s tvrzením, že právě v případě staveb ve svažitých terénech bude typicky docházet k potřebě rozlišit podzemní podlaží od podlaží nadzemního, nelze kategoricky vyloučit záměr normotvůrce tuto definici vztáhnout i na stavby zasazené do jiných než svažitých terénů. Jak totiž správně podotkl městský soud v bodě 76 napadeného rozsudku, v takovém případě by neexistovala definice podzemního podlaží pro stavby realizované na „rovných“ pozemcích.

[34] Stavebníkovi dále nelze vyčítat, že byl při úvahách o podobě stavebního řešení veden snahou o naplnění určité technické normy, je-li stavebníkem zvolené řešení jinak v souladu s právními předpisy, a nejde-li o zjevné zneužití práva. NSS v tomto ohledu souhlasí s městským soudem, že stavebníkem zvolené řešení se ve vztahu k jeho deklarovanému účelu (optická redukce výšky přilehlé zdi) jeví jako smysluplné. NSS se tak ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stavebníkem zvolené stavební řešení ve formě zvýšení přilehlého upraveného terénu za pomoci násypu nemá vliv na naplnění parametrů definice podzemního podlaží dle normy ČSN či PSP.

[35] Třetí kasační námitka stěžovatelů proto není důvodná.

III.d Ke způsobu výpočtu hrubých podlažních ploch v rámci posouzení nejvyšší přípustné míry využití území

[36] Stěžovatelé upozorňují na to, že Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy („územní plán“) rozlišuje mezi nadzemním a podzemním podlažím při výpočtu hrubých podlažních ploch („HPP“). Stěžovatelé nesouhlasí s kategorizací sporného podlaží jako podzemního, a z toho vyplývajícím výpočtem celkové započitatelné plochy HPP. Ta by totiž v případě kvalifikace sporného podlaží jako nadzemního byla vyšší, což by mělo za následek překročení nejvyššího přípustného koeficientu podlažních ploch. Městský soud v důsledku nesprávného posouzení povahy sporného podlaží zároveň pochybil při posouzení souladu stavebního záměru s územním plánem v otázce míry využití území.

[37] NSS souhlasí se stěžovateli, že bylo-li by sporné podlaží třeba považovat za nadzemní, promítl by se odlišný charakter sporného podlaží i do výpočtu započitatelné plochy HPP,

a tudíž i do výpočtu koeficientu podlažních ploch. Jak nicméně NSS uvedl v bodě [25] výše, městský soud právní otázku charakteru sporného podlaží posoudil nesprávně. Úvahu ohledně možného důsledku povahy tohoto podlaží pro výpočet započitatelné plochy HPP (a tedy pro výpočet koeficientu podlažních ploch) bude proto muset učinit v dalším řízení poté, co přezkoumatelným způsobem vysvětlí, zda sporné podlaží lze považovat za podzemní či nikoliv. NSS se v této fázi řízení proto touto námitkou zabývat nemůže.

III.e K potvrzení společného povolení bez reflexe změněného závazného stanoviska

[38] Stěžovatelé namítají, že v průběhu odvolacího řízení Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy („nadřízený orgán ochrany přírody“) dospěl k závěru, že závazné stanovisko Úřadu městské části Praha 13 ke kácení dřevin je třeba dílčím způsobem změnit. Tato změna se však neprojevila ve výroku rozhodnutí žalovaného, resp. ve výroku společného povolení. Napadený rozsudek od vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí zcela odhlíží. Je navíc problematické, konstatuje-li městský soud, že změněné podmínky závazného stanoviska jsou ve společném povolení obsaženy skrze podmínku realizace stavebního záměru dle projektové dokumentace, a považuje-li tak projektovou dokumentaci za „závažnější“ než podmínky společného povolení. Stěžovatelé rovněž rozporují závěr městského soudu, že dílčí změna závazného stanoviska, spočívající v povinnosti realizovat náhradní výsadbu až po kolaudaci stavby namísto do kolaudace, je pro ně ku prospěchu.

[39] Žalovaný uvedl, že změnou závazného stanoviska nedošlo k zásahu do práv stěžovatelů.

[40] Dle stavebníka byla změna pouze formálního charakteru, která má stěžejí dopad na životní prostředí a veřejná subjektivní práva stěžovatelů. Stavebník je oprávněn náhradní výsadbu započít dříve, což je naopak pro stěžovatele příznivější. Námitka stěžovatelů ohledně nemožnosti domáhat se náhradní výsadby po kolaudaci stavebního záměru je irelevantní a účelovou spekulací, jež nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[41] V replice stěžovatelé uvedli, že podoba veřejné zeleně do jejich veřejných subjektivních práv zasahuje, a to v rovině kvality života, pohody bydlení a hodnoty jejich nemovitostí. Rozporují tvrzení stavebníka, že realizace náhradní výsadby nemá dopad na životní prostředí.

[42] Z § 149 odst. 1 s. ř. mimo jiné plyne, že stanoví-li dotčený orgán ve svém závazném stanovisku nějaké podmínky, pak je nutné tyto podmínky včlenit do výrokové části společného povolení, následně jsou dotčené orgány příslušné ve smyslu § 4 odst. 6 stavebního zákona kontrolovat jejich dodržování (Machačková, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 602).

[43] Dle § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, *ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného [...] ve společném územním a stavebním řízení [...] je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí [...] ve společném územním a stavebním řízení [...].*

pokračování

[44] Stavební úřad je obsahem závazného stanoviska vázán, zároveň však sám není oprávněn posuzovat skutečnosti relevantní z hlediska § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je proto povinen do svého rozhodnutí (v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) zahrnout výrok o povolení kácení dřevin a případně též o uložení povinnosti náhradní výsadby a tyto výroky odůvodnit. Do výroku i odůvodnění nicméně promítá výlučně obsah závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, případně jeho pozdější vyjádření, která si stavební úřad vyžádal (viz rozsudek NSS z 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023 – 26, bod 33). Změnou stanoviska dotčeného orgánu státní správy je stavební úřad vázán, ačkoliv k této změně došlo teprve v průběhu odvolacího řízení (rozsudek NSS z 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, č. 1786/2009 Sb. NSS).

[45] NSS ze správního spisu zjistil, že nadřízený orgán ochrany přírody dne 13. 4. 2022 změnil závazné stanovisko ke kácení dřevin vydané Úřadem městské části Praha 13 tak, že:

- a. doplnil souhlas s kácením dřevin o zapojené porosty sk 22, 23, 26, 27, 28 a 29 o celkové rozloze 50 m², neboť původní závazné stanovisko se kácení těchto porostů nikterak nevěnovalo, ačkoliv zapojené porosty kolidují se stavebním záměrem a stavebník o souhlas s jejich kácením požádal;
- b. upravil termín pro provedení náhradní výsadby tak, aby nevznikaly pochybnosti, zda má být náhradní výsadba realizována ještě před vydáním kolaudačního aktu, nebo až po něm;
- c. upravil podmínku provedení náhradní výsadby v souladu s předloženým projektem krajinářských úprav tak, že náhradní výsadba může být provedena i na dalších pozemcích dotčených stavbou a návrhem nových výsadeb, konkrétně na pozemcích parc. č. XJ a XL, ležících v k. ú. Stodůlky.

[46] Ve světle výše citovaných závěrů tak bylo na žalovaném, aby v rámci probíhajícího odvolacího řízení tyto změny závazného stanoviska postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. vtělil do společného povolení, a to konkrétně do podmínek pro umístění stavby č. 24 a 25. Žalovaný ale společné povolení v celém rozsahu potvrdil, aniž by se se změnou závazného stanoviska ke kácení jakkoliv vypořádal. Tím bezesporu zatížil řízení vadou, neboť byl obsahem změněného závazného stanoviska zcela vázán.

[47] Bez ohledu to, zda tato vada měla či neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, NSS připomíná, že procesní pravidla nejsou samoučelná, neboť mají zajistit správné zjištění skutkového stavu a správnou aplikaci právních norem. Ne každé porušení procesních práv je tak důvodem pro zrušení rozhodnutí (viz rozsudek NSS z 24. 2. 2022, č. j. 8 As 220/2019 – 31, bod 17). Prostor pro zásah soudu je proto dán jen tehdy, pokud pochybení mohlo mít vliv na subjektivní hmotná práva. Naopak tento prostor dán není, pokud sice správní orgán při své činnosti pochybil, avšak pochybení se ve hmotných subjektivních právech účastníka nijak neprojevalo (viz rozsudek NSS z 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016 – 30, č. 3466/2016 Sb. NSS, bod 23).

[48] Pro závěr o tom, zda rozhodnutí žalovaného bylo nutné pro zmíněnou vadu řízení zrušit či nikoliv, bylo tedy nutné nejprve posoudit, zda pochybení žalovaného mohlo mít vliv na subjektivní hmotná práva stěžovatelů.

[49] Městský soud v bodě 122 napadeného rozsudku sice konstatoval, že změnou závazného stanoviska „*nedošlo k žádné změně, která by se dotýkala práv [stěžovatelů]*“. Zároveň ale tento závěr přesvědčivě neodůvodnil.

[50] Pokud jde, zaprvé, o doplnění souhlasu s kácením dřevin, městský soud se věnoval pozitivnímu dopadu kácení zapojených porostů dřevin na životní prostředí a absenci zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců. Podstatou žalobní námitky nicméně byla skutečnost, že změněné stanovisko se do společného povolení v důsledku pochybení žalovaného *nepromítlo*. Městský soud měl proto posoudit, jaký vliv na hmotná subjektivní práva stěžovatelů bude mít nedoplnění souhlasu s kácením dřevin o zapojené porosty v souladu s požadavkem nadřízeného orgánu ochrany přírody. To však neučinil, čímž způsobil nepřezkoumatelnost této části napadeného rozsudku.

[51] Jde-li, zadruhé, o změnu rozsahu provedení náhradní výsadby, městský soud se s nereflektováním této změny vypořádal jen okrajově. V bodě 121 napadeného rozsudku konstatoval, že „*[p]okud stavební úřad stanovil podmínku provedení [stavebního záměru] podle dokumentace, je v podstatě podmínka závazného stanoviska již v rozhodnutí obsažena (musí tedy příslušnou část dokumentace ověřit). Předmětné pozemky ve výroku rozhodnutí uvedeny jsou*“. Tento závěr je nesprávný. Ve svém důsledku by totiž vedl k úplnému vyprázdnění dílčích podmínek rozhodnutí o společném (či jiném) povolení. Právě tyto podmínky (a nikoliv stavebníkem předložená projektová dokumentace či výroky závazných stanovisek) jsou pro stavebníka při umístění či provádění stavby závazné. Skutečnost, že oba dotčené pozemky jsou zmíněny ve výroku rozhodnutí v rámci výčtu pozemků, na nichž je stavební záměr realizován, proto na rozsah náhradní výsadby nemá sebemenší vliv. Tento rozsah se totiž bude řídit výlučně zněním podmínky pro umístění stavby č. 24.

[52] Městský soud měl proto i v tomto případě posoudit, zda nepromítnutí změněného závazného stanoviska do podmínek společného rozhodnutí mohlo mít vliv na subjektivní práva stěžovatelů či nikoliv. Takové posouzení ale neprovedl, neboť vycházel z nesprávné premisy, že podmínka změněného závazného stanoviska je ve společném povolení reflektována skrze podmínku provedení stavebního záměru podle projektové dokumentace. I tato část napadeného rozhodnutí je proto nepřezkoumatelná.

[53] Co se týče, zatřetí, změny termínu pro provedení náhradní výsadby, dovodil městský soud, že „*nezpracování této změny [...] nepůsobí nezákonnost rozhodnutí. Naopak žalobcům by bylo ku prospěchu, pokud by k výsadbě došlo dříve než po koleaudaci*“. NSS toto odůvodnění považuje za dostatečné a věcně se s ním ztotožňuje. Dle společného povolení musí být realizace provedena „*do koleaudace stavby*“, zatímco změněné stanovisko nejzazším termínem pro realizaci této výsadby určuje půl roku od vydání koleaudačního rozhodnutí či souhlasu. V tomto případě tedy zásah do práv stěžovatelů nastat nemohl.

[54] NSS shrnuje, že napadený rozsudek je v části, proti které směřuje tato kasační námitka, nepřezkoumatelný. Městský soud se vůbec nezabýval dopadem nereflektování závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody [ohledně 1) změny rozsahu

pokračování

dřevin určených ke kácení a 2) změny rozsahu náhradní výsadby] žalovaným do subjektivních hmotných práv stěžovatelů.

[55] Pátá kasační námitka stěžovatelů je proto důvodná.

III.f K porušení zákazu reformace in peius

[56] Stěžovatelé brojí proti postupu nadřízeného orgánu ochrany přírody, který v rámci přezkumu závazného stanoviska ke kácení dřevin (iniciovaného na základě odvolání a námitek podaných stěžovateli) toto stanovisko změnil v jejich neprospěch. Tato změna spočívala v doplnění souhlasu s kácením zapojeného porostu a odložením povinnosti provést náhradní výsadbu. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle kterého je přezkum závazného stanoviska postupem dle části čtvrté s. ř. a zásada zákazu reformace *in peius* se proto neuplatní. Dále rozporují jeho závěr, že tato námitka nesouvisí s řízením o odvolání proti společnému povolení, neboť žalovanému nepřísluší posuzovat skutečnosti uvedené v závazných stanoviscích dotčených orgánů.

[57] Dle stavebníka námitka stěžovatelů není logická a jde proti zásadám správního řízení. V případě přezkumu závazného stanoviska, v němž nadřízený dotčený orgán hájí veřejné zájmy, a nikoliv partikulární zájmy účastníků řízení, se zásada reformace *in peius* neuplatní. Souhlasí s městským soudem, že žalovaný sám nemůže posuzovat skutečnosti uvedené v závazných stanoviscích.

[58] Ve své replice stěžovatelé doplnili, že nerozlišování aplikace této zásady v rámci přezkumu závazného stanoviska a v rámci odvolacího řízení je bezpředmětné, neboť změna závazného stanoviska by v rozhodnutí měla být zohledněna.

[59] Zásada zákazu reformace *in peius* je zásadou vyjádřenou v § 90 odst. 3 s. ř., dle kterého *odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*.

[60] NSS předně připomíná, že v projednávané věci nebylo změněné závazné stanovisko reflektováno v rozhodnutí žalovaného, což je ostatně předmětem páté kasační námítky stěžovatelů (viz část *III.e* výše). Vzhledem k tomu, že část napadeného rozsudku týkající se nerefluktování závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody žalovaným shledal NSS nepřezkoumatelnou (viz bod [54] výše), je šestá kasační námitka stěžovatelů předčasná. Pouze dospěl-li by v dalším řízení městský soud k závěru, že je rozhodnutí žalovaného třeba zrušit pro nezákonnost, a zároveň zavázal-li by žalovaného, aby obsah změněného závazného stanoviska v novém rozhodnutí reflektoval, bylo by možné se touto námitkou v rámci případného dalšího přezkumu zabývat.

[61] Nad rámec výše uvedeného NSS dodává, že výše citovaný § 90 odst. 3 s. ř. obsahuje výjimku pro případy, kdy je napadené rozhodnutí *v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. Úkolem dotčených orgánů je právě tyto veřejné zájmy, k jejichž ochraně jsou povolány, střežit; ve svých závazných stanoviscích proto posuzují případný rozpor stavebního záměru s těmito veřejnými zájmy (srov. rozsudek NSS z 21. 2. 2019, č. j. 1 As 232/2018–38, bod 30). Při zvažování toho, zda původní závazné stanovisko potvrdit nebo změnit, pak nadřízený správní orgán opět posuzuje obsah závazného

stanoviska jak z hlediska jeho zákonnosti, tak z hlediska jeho věcné správnosti, tedy z hlediska toho, zda toto závazné stanovisko mělo být s ohledem na veřejné zájmy, které má příslušný dotčený správní orgán chránit, vydáno v té podobě, v jaké bylo vydáno. Změna pak mimo jiné může spočívat i ve vydání negativního stanoviska, bylo-li to původní pozitivní (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1160). Pokud tedy bylo původní závazné stanovisko v rozporu s veřejným zájmem, zásada zákazu reformace *in peius* se na jeho změnu nadřazeným dotčeným orgánem nevztahuje.

III.g Ke skutečnému využití stavby

[62] Dle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil otázku důkazního břemene, konstatoval-li, že přesvědčení stěžovatelů o tom, že stavebník ve skutečnosti nehodlá využívat část bytových jednotek k ubytování, nýbrž pro trvalé bydlení, je spekulací, kterou stěžovatelé nedokázali prokázat. Není totiž v moci stěžovatelů úmysl stavebníka, který je v rozporu s požadavkem polyfunkčnosti využití dotčeného území, doložit konkrétněji než odkazem na projektovou dokumentaci a prezentaci stavebního záměru na webových stránkách stavebníka. Stěžovatelé se obávají, že by jejich legitimace v případném řízení o změně stavby byla zpochybněna pro absenci jejich přímého dotčení takovou změnou. Rovněž se obávají shovívavějšího přístupu stavebního úřadu v případě změny užívání již vybudovaných jednotek. Městský soud námitku stěžovatelů mimo jiné bagatelizoval závěrem, že sami stěžovatelé tvrdí, že okolní plochy jsou využity polyfunkčně. Využití okolních ploch v souladu s územním plánem nicméně nesmí být záminkou pro využití konkrétní plochy v rozporu s územním plánem.

[63] Stavebník ve svém vyjádření uvedl, že nemá zájem odchýlit se od projektové dokumentace, která vymezuje část stavebního záměru jako jednotky sloužící k trvalému bydlení a část jako jednotky sloužící pro ubytování. Stavební záměr splňuje požadavek polyfunkčnosti. Předmětem řízení není posouzení možného či nemožného budoucího využití tohoto záměru. Stěžovatelé se nesmyslně zabývají záležitostmi, které budou předmětem kolaudačního řízení. Správní orgány nemohou predikovat možný nesoulad budoucího funkčního využití ve fázi posuzování podmínek výstavby. Otázka důkazního břemene o skutečném budoucím využití stavby proto není relevantní.

[64] NSS se předně ztotožňuje s městským soudem, že bude-li chtít stavebník v budoucnu užívat jednotky sloužící k ubytování k jinému účelu, bude povinen požádat o změnu v užívání stavby a v souladu s § 126 odst. 3 stavebního zákona doložit mimo jiné její soulad s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem a se zvláštními právními předpisy. Rovněž souhlasí se závěrem, že takový úmysl nelze v tuto chvíli předjímat.

[65] Nad rámec výše uvedeného NSS připomíná, že pokud by případnou změnou stavby byli stěžovatelé přímo dotčeni ve svých právech, mohli by se proti takové změně bránit v řízení o změně v užívání stavby (§ 127 odst. 4 ve spojení s § 27 odst. 2 stavebního zákona).

[66] Ohledně dílčí námitky týkající se požadavku na polyfunkční využití území NSS nesouhlasí se stěžovateli, že není možné zcela odhlédnout od způsobu využití okolních ploch. Definuje-li územní plán hlavní využití dotčeného území (SV – všeobecně smíšené)

pokračování

jako „*plochy pro umístění polyfunkčních staveb nebo kombinaci monofunkčních staveb pro bydlení, obchod, administrativu, kulturu, veřejné vybavení, sport a služby, při zachování polyfunkčnosti území*“, je nutné při přezkumu souladu stavebního záměru s územním plánem zohlednit obě podmínky, tj. 1) zda je předmětem daného záměru stavba polyfunkční (případně zda se jedná o kombinaci monofunkčních staveb) a zároveň 2) zda je zároveň zachována polyfunkčnost území. Městský soud provedl úvahu ohledně obou podmínek. V bodech 97 až 100 napadeného rozsudku zkoumal naplnění podmínky první (a zabýval se tudíž polyfunkčností stavby, jež je předmětem stavebního záměru), v bodě 101 pak naplnění podmínky druhé. Právě v rámci úvahy o zachování polyfunkčnosti území pak správně zkoumal funkci posuzované stavby v kontextu okolních ploch. Dílčí námitka stěžovatelů tak není opodstatněná.

[67] Ve světle výše uvedeného sedmá kasační námitka stěžovatelů není důvodná.

III.b Ke způsobu přezkumu závazných stanovisek

[68] V rovině procesní stěžovatelé tvrdí, že námitky, které během odvolacího řízení vznášeli proti závazným stanoviskům přezkoumaným nadřízenými dotčenými orgány, měl žalovaný předložit k vyjádření těmto orgánům, a nikoliv je sám vypořádat. Nesouhlasí se závěry městského soudu, dle kterých nebyl důvod pro předání námitek vůči závazným stanoviskům Ministerstva pro místní rozvoj („MMR“) a Ministerstva zdravotnictví („MZ“) těmto nadřízeným dotčeným orgánům.

[69] V rovině věcné stěžovatelé opakují, že městský soud nesprávně posoudil otázku důkazního břemene o budoucím skutečném využití stavby. Brojí rovněž proti způsobu vypořádání námitek věcné nesprávnosti akustické studie zpracované pro účely posouzení zatížení území (spočívající v absenci posouzení hlukových limitů u nemovitostí v blízkosti stavebního záměru, přestože u části stavebního záměru tato studie překročení hlukových limitů předpokládá), která byla nesprávně vypořádána odkazem na akustickou studii samou. Dále nesouhlasí se závěrem žalovaného a městského soudu, že posouzení hluku souvisejícího s nárůstem dopravy v důsledku realizace stavebního záměru je úkolem samosprávy, nikoliv stavebního úřadu.

[70] Stavebník se v otázce nepředložení námitek nadřízeným dotčeným orgánům ztotožňuje se závěry městského soudu. Opačný postup by byl v rozporu se zásadou rychlosti a procesní ekonomie. Ze závěru ohledně možného překročení hlukových limitů u části stavebního záměru nelze usuzovat na negativní vliv na stavby v okolí. Stěžovatelé neuvedli, proč by se dotčené závazné stanovisko mělo dodržáním hlukových limitů na fasádách těchto staveb zabývat, konstatuje-li zároveň, že překročení limitů ze stavební činnosti a z dopravy není předpokládáno. Dle závazného stanoviska navíc bude mít realizace stavebního záměru na sousední stavby z hlediska omezení hluku pozitivní vliv. MZ věcnou správnost akustické studie zkoumalo. Městský soud se pak námitkami stěžovatelů ohledně správnosti závazných stanovisek i akustické studie přezkoumatelně vypořádal.

i) K povinnosti žalovaného opětovně předat námitky vůči závazným stanoviskům nadřízeným dotčeným orgánům

[71] NSS se nejprve zabýval otázkou, zda žalovaný byl povinen při vypořádání námitek vůči obsahu závazných stanovisek vydaných v rámci přezkumu dle § 149 odst. 7 s. ř.

nadřízenými dotčenými orgány tyto námitky těmto orgánům předat k opětovnému posouzení.

[72] NSS připomíná, že účelem přezkoumání závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 s. ř. je zajistit, aby odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. Z tohoto důvodu stanoví toto ustanovení povinnost vyžádat si od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu potvrzení nebo změnu zákonného stanoviska, směřuje-li odvolání právě proti takovému stanovisku (viz rozsudek NSS z 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009–63, č. 2167/2011 Sb. NSS).

[73] V projednávané věci nicméně není sporu o tom, že ve vztahu k odvolání jako takovému žalovaný této povinnosti dostal, neboť si od nadřízených dotčených orgánů změnu nebo potvrzení závazného stanoviska vyžádal. Po obdržení závazných stanovisek nadřízených dotčených orgánů pak žalovaný v souladu s § 36 odst. 3 s. ř. vyzval účastníky řízení k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelé v rámci tohoto vyjádření uplatnili vůči závazným stanoviskům nadřízených dotčených orgánů nové námitky, jež měly být dle jejich názoru znovu předloženy těmto orgánům.

[74] Jak vyplývá z judikatury NSS citované v bodě [72] výše, úkolem nadřízeného dotčeného orgánu je posoudit odborné otázky, které si v rámci odvolacího řízení nemůže posoudit odvolací orgán sám. Správní řízení je nicméně obecně koncipováno jako dvojinstanční (viz § 91 odst. 1 s. ř.). Posoudí-li tedy nadřízený dotčený orgán odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska, a potvrdí-li nebo změní-li postupem dle § 149 odst. 7 s. ř. závazné stanovisko dotčeného orgánu, zásadně tím naplní – ohledně otázek věcně spadajících do jeho působnosti – účel odvolacího řízení.

[75] Je pravdou, že účastníci řízení musí mít možnost se v odvolacím řízení k potvrzení nebo změně závazného stanoviska jakožto podkladu pro rozhodnutí vyjádřit a tomuto vyjádření musí odpovídat adekvátní odezva odvolacího správního orgánu; způsob této reakce záleží na okolnostech konkrétního případu, zejména na procesním postupu, vývoji v řízení a aktivitě účastníků řízení (tj. na obsahu jejich námitek, vyjádření apod.). Typicky se bude jednat o vypořádání vyjádření v odůvodnění rozhodnutí. Opakované požádání nadřízeného dotčeného orgánu o stanovisko je namístě pouze tehdy, byl-li důkazní stav v odvolacím řízení doplněn o nové podklady způsobem, který má za následek, že se k nim nemohli vyjádřit všichni účastníci ještě před tím, než byla věc postoupena orgánu nadřízenému dotčenému orgánu (rozsudek NSS z 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017–68, body 31, 32 a 35).

[76] Ze správního spisu v projednávané věci plyne, že MMR změnilo závazné stanovisko Odboru územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy tak, že toliko formálně upravilo rozsah dotčených pozemků, část odůvodnění nahradilo odůvodněním svým, a ve zbytku toto závazné stanovisko potvrdilo. MZ pak závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy potvrdilo v celém rozsahu.

[77] Ze správního spisu dále plyne, že stěžovatelé v rámci vyjádření k závazným stanoviskům změněným či potvrzeným nadřízenými dotčenými orgány uplatnili mimo jiné následující námitky:

pokračování

- a. K závaznému stanovisku MMR uvedli, že ministerstvo odhlédlo od skutečné povahy navrhované stavby, neboť deklarovaná funkce ubytování je čistě iluzorní. Nejedná se proto o polyfunkční stavbu. MMR dále nezhodnotilo, jakým způsobem jsou využity okolní plochy SV. Závazné stanovisko rovněž neobsahuje ověřenou kalkulaci výpočtu hrubých podlažních ploch a s ním souvisejícího koeficientu podlažních ploch. MMR vůbec neposoudilo argumentaci odvolatele týkající se urbanismu a architektury dotčeného sídliště.
- b. K závaznému stanovisku MZ uvedli, že vůbec neobsahuje posouzení hluku vyplývající z vyvolané dopravy, narušení pohody bydlení, překročení nadlimitních koncentrací benzo(a)pyrenu a ostatních imisí (zejména částic PM₁₀ a PM_{2,5}) a věcné správnosti akustické studie.

[78] NSS konstatuje, že většina těchto námitek je toliko opakovanou polemikou se závěry závazných stanovisek a nikterak se neliší od námitek vyjádřených stěžovateli v odvolání. V případě některých námitek vůči stanovisku MZ [absence posouzení pohody bydlení, překročení nadlimitních koncentrací benzo(a)pyrenu a ostatních imisí (zejména částic PM₁₀ a PM_{2,5})] se pak jedná o námitky, jež se závazného stanoviska vůbec netýkají, a které tedy nepodléhají odbornému posouzení ze strany MZ.

[79] Za těchto okolností se NSS ztotožňuje se závěry městského soudu uvedenými v bodech 205 a 207 napadeného rozsudku, dle kterých žalovaný nebyl vzhledem k obsahu uplatněných námitek povinen tyto námitky předat nadřízeným dotčeným orgánům a mohl je tedy vypořádat sám. NSS naopak nepřisvědčil výkladu stěžovatelů, dle kterého je nutné námitky směřující vůči závazným stanoviskům vždy předat nadřízeným dotčeným orgánům k opětovnému posouzení. Takový výklad by totiž mohl vést k takřka nekonečnému řetězení přezkumu závazných stanovisek dle § 149 odst. 7 s. ř., které by ve svém důsledku zcela vyloučilo možnost vydání rozhodnutí ve věci samé.

[80] Nadto NSS dodává, že soudní ochrana před zprostředkovanými dopady závazných stanovisek je stěžovatelům v každém případě umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí (viz rozsudek rozšířeného senátu z 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009–113, č. 2434/2011 Sb. NSS, bod 48; srov. rozsudek NSS z 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014–30, č. 3214/2015 Sb. NSS, bod 13).

[81] Z výše uvedených důvodů tato dílčí část osmé kasační námitky není důvodná.

ii) K obsahu námitek vůči závazným stanoviskům

[82] Jde-li o opakující se námitku ohledně skutečného využití stavby, odkazuje NSS na svůj závěr vyjádřený v bodě [64] výše, dle kterého v tuto chvíli není možné předjímat, zda stavebník bude po dokončení stavební záměr využívat v souladu se společným povolením či nikoliv.

[83] Pokud jde o námitku věcné správnosti akustické studie, stěžovatelé v kasační stížnosti toliko tvrdí, že „závazné stanovisko nadřízeného orgánu opakovanou námitku o důvodné pochybnosti věcné správnosti akustické studie vypořádává odkazem na akustickou studii samou“. Vůbec však nereagují na závěry městského soudu, který se s obdobnou argumentací stěžovatelů již vypořádal v bodech 172 až 174 napadeného rozsudku. To stejné pak platí

o námitce stěžovatelů ohledně posouzení hluku souvisejícího s nárůstem dopravy v důsledku realizace stavebního záměru. V tomto případě dokonce stěžovatelé vůbec nevysvětlují, z jakého důvodu nesouhlasí se závěrem žalovaného, že se jedná o otázku v působnosti samosprávy. Už vůbec pak kasační stížnost nereflektuje vypořádání této námítky městským soudem v bodě 208 napadeného rozsudku. Z tvrzení, že „*napadený rozsudek považuje za dostatečné vypořádat námitku stěžovatelů, že nelze vypořádat námitku o věcné nesprávnosti akustické studie odkazem na tuto akustickou studii bez kritického zhodnocení jejího obsahu tím, že je odkázáno na strategické dokumenty ke snižování hluku a povinnosti samosprávy*“ rovněž není možné důvody nezákonnosti napadeného rozsudku identifikovat.

[84] Kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení, v čem krajský (městský) soud pochybil. Omezí-li se stěžovatel v kasační stížnosti pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakkoli zpochybnil rozhodnutí soudu a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti (či její části), neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí soudu (viz rozsudky NSS z 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003–48 či ze 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007–71, č. 1831/2009 Sb. NSS).

[85] Ani tato dílčí část osmé kasační námítky proto není důvodná.

III.i K nákladům řízení před městským soudem

[86] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že městský soud přiznal stavebníkovi jakožto osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení, neboť shledal, že vzhledem k přímému dotčení vlastnického práva a svobody podnikání stavebníka jsou přítomny důvody zvláštního zřetele hodné, které takový postup odůvodňují. Dle stěžovatelů jsou tato práva v obdobném typu sporů dotčena vždy. Stavebník ani městský soud netvrdí, že v projednávaném případě jde o dotčení výjimečné či neobvyklé. Dále rozporují i důvodnost nákladů vynaložených stavebníkem. Konkrétně jde o účast na ústním jednání, kde zástupce stavebníka stroze poukázal na písemná podání, a o vyjádření k žalobě žalobců a), b), c) a d), v němž stavebník opakuje již řečené. Stěžovatelé se domnívají, že náhrada nákladů řízení navíc ani nesměruje ke stavebníkovi, nýbrž k jeho zástupci. Stavebník je podnikatelem, zatímco stěžovatelé jsou vlastníci bytových jednotek v sousedství stavby. Povinnost náhrady nákladů je pro stěžovatele fakticky sankcí, měla by proto být posuzována její přiměřenost.

[87] Dle stavebníka zákon postup městského soudu nevylučuje. Stěžovatelé od počátku stavebního řízení opakují nepravdivé argumenty. Stavebník je nucen opětovně reagovat na rozsáhlá, nepřehledná a zmatečná podání. I s ohledem na délku řízení a irelevantnost většiny argumentů stěžovatelů je zásah do vlastnického práva a svobody podnikání stavebníka mimořádný. Přiznaná náhrada nákladů řízení je proto důvodná. Tvrzení stěžovatelů ohledně konečného příjemce náhrady nákladů řízení je nepodložené a nepravdivé.

[88] Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. *osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.*

pokračování

[89] Dle judikatury Ústavního soudu nelze toto ustanovení považovat za úpravu zakládající zcela volnou diskreci soudu. Jeho úvaha o tom, zda se jedná o výjimečný případ a zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, musí naopak vycházet z posouzení všech okolností konkrétní věci. Přitom je nezbytné, aby soud své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnil (viz nález Ústavního soudu z 9. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 3210/14, bod 11; srov. nález Ústavního soudu z 30. 10. 2014, sp. zn. II. ÚS 2417/13, bod 23).

[90] Při zkoumání, zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, je třeba přihlížet zejména ke dvěma oblastem: poměrům majetkovým, sociálním, osobním a dalším všech účastníků řízení (a to nejen toho, kdo by náklady měl hradit, ale i toho, komu měly být hrazeny) a k okolnostem případu, a to například k těm, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postojům účastníků v průběhu řízení apod. (srov. rozsudek NSS z 15. 4. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013 – 87, bod 71).

[91] Městský soud v bodě 220 napadeného rozsudku postup dle § 60 odst. 5 s. ř. s. odůvodnil tím, že *„[v] řízení bylo přímo dotčeno stavebníkovo vlastnické právo i svoboda podnikání, a z hlediska jeho zájmů tedy bylo nezbytné využít práva osoby zúčastněné na řízení. Za těchto okolností soud považoval přiznání náhrady nákladů řízení stavebníkovi za spravedlivé“*.

[92] Takové odůvodnění však NSS nepovažuje s ohledem na výše citovanou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu za dostatečné. Městský soud se předně vůbec nezabýval majetkovými poměry účastníků řízení, jakož i otázkou, zda v kontextu těchto majetkových poměrů lze skutečně přiznání náhrady nákladů řízení stavebníkovi označit za spravedlivé. Dále pak zcela opomenul posouzení konkrétních okolností případu. Jak totiž přilehavě uvedli stěžovatelé, takřka *jakékoliv* stavební řízení, na jehož jedné straně stojí stavebník – investor, a na straně druhé vlastníci dotčených nemovitostí, bude mít přímý dopad na vlastnické právo a svobodu podnikání stavebníka. Postup dle § 60 odst. 5 s. ř. s. je postupem zcela výjimečným, a proto je třeba tohoto oprávnění užívat restriktivně. Právě z toho důvodu je soud povinen zkoumat, zda specifické okolnosti toho konkrétního stavebního řízení odůvodňují aplikaci § 60 odst. 5 s. ř. s. či nikoliv.

[93] Vzhledem k tomu, že městský soud nedostal své povinnosti důvody pro postup dle § 60 odst. 5 s. ř. s. přesvědčivě odůvodnit, je napadený rozsudek městského soudu i v této části nepřezkoumatelný. Navazující námitkou stěžovatelů, dle které jednotlivé náklady stavebníka nebyly vynaloženy důvodně, se NSS proto v tuto chvíli zabývat nemohl.

[94] S ohledem na výše uvedené je devátá námitka stěžovatelů důvodná.

III.j Shrnutí

[95] NSS shrnuje, že rozsudek městského soudu je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky týkající se určení převažující části podlahy ve smyslu definice dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP. Dále je rovněž nepřezkoumatelný ohledně nepromítnutí změněného závazného stanoviska do podmínek společného rozhodnutí (ve vztahu k doplnění souhlasu ke kácení dřevin a změně rozsahu náhradní výsadby) a ohledně přiznání náhrady nákladů řízení stavebníkovi.

[96] V dalším řízení bude na městském soudu, aby:

- a. poté, co si zodpoví otázku, zda „převažující část podlahy“ v rámci definice dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP je určena *obvodem* stěn daného podlaží, či *obsahem (plochou)* jeho podlahy, znovu učinil závěr o tom, zda je sporné podlaží možné považovat za podzemní;
- b. přezkoumatelným způsobem vysvětlil, zda nepromítnutí změněny závazného stanoviska (spočívající v doplnění souhlasu s kácením zapojených porostů, jakož i rozšíření plochy pro náhradní výsadbu) do podmínek společného rozhodnutí mohlo mít vliv na subjektivní práva stěžovatelů či nikoliv;
- c. přezkoumatelným způsobem vysvětlil, zda majetkové poměry všech účastníků řízení a konkrétní okolnosti projednávané věci skutečně odůvodňují existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, na jejichž základě je možné přiznat stavebníkovi jakožto osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovatelům.

[97] NSS nepředjímá, k jakým závěrům by měl městský soud v dalším řízení dospět. Posoudí-li nicméně výše uvedené otázky odlišně než v napadeném rozsudku, své závěry bude muset případně promítnout i do posouzení jiných žalobních námitek, jež na tyto otázky navazují či s nimi jinak souvisí.

IV. Závěr a náklady řízení

[98] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost shledal důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[99] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[100] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. srpna 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu