



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: X
bytem X
zastoupen advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Panská 895/6, Praha 1

proti
žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

za účasti: X
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2022, č. j. MHMP 898734/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 22. 6. 2022, č. j. MHMP 898734/2022, a rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 22. 7. 2021, č. j. P12 28713/2021 OVY, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 9 800 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 22. 7. 2021, č. j. P12 28713/2021 OVY, kterým byl na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení o vydání společného povolení ve výroku I. schválen stavební záměr pro stavbu „polyfunkční objekt autoservisu se 2 bytovými jednotkami ve 2. NP“ na pozemku parc. č. X, v k. ú. X, s nepravidelným půdorysným tvarem o max. rozměrech 25,30 m x 20,72 m, s výškou atiky 1. NP 5,70 m, 2. NP 6,65m, s napojením na stávající přípojky vody, splaškové kanalizace a elektro, s vytápěním a ohřevem TUV tepelným čerpadlem, s likvidací dešťových vod v akumulační nádrži s přepadem do vsakovacího objektu, se zpevněnou plochou se 14 parkovacími stáními, z toho jedním pro osoby se sníženou schopností pohybu a orientace, při ulici X, v Praze X na pozemku parc. č. X v katastrálním území X; ve výroku II. byly stanoveny podmínky pro umístění stavby a ve výroku III. byly stanoveny podmínky pro provedení stavby.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

2. Žalobce v podané žalobě pod prvním žalobním bodem namítá **rozpor stavby s územním plánem spočívající v tom, že povolovaná stavba (autoservis) je umísťována do plochy VN – nerušící výroby a služby**. Význam tohoto pojmu žalobce citoval z Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „ÚP SÚ HMP“), resp. Regulativů funkčního a prostorového uspořádání hlavního města Prahy, přičemž dle jeho názoru územní plán definuje „rušící“ výroby a služby (mimo jiné autoservisy), které nelze v plochách VN umístit. Dodává, že podmíněně přípustně umožňuje územní plán i v těchto plochách za určitých podmínek umístit některé z rušících výrob a služeb, autoservisy však tuto výjimku nemají a jejich umístění je proto v plochách VN absolutně a bezvýjimečně zakázáno. V tomto směru žalobce pokládá revizní závazné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) ze dne 21. 3. 2022, č. j. MMR-19169/2022-81, za věcně nesprávné. Žalobce trvá na tom, že při posuzování užití plochy VN – nerušící výroby a služby je nezbytné vycházet z definice v oddílu 15, odst. 24 Regulativů funkčního a prostorového uspořádání hlavního města Prahy. Žalobce má za to, že pořizovatel územního plánu definoval nerušící výroby a služby pomocí obecné definice a výčtu „rušících“ výrob a služeb, přičemž vzájemně regulace provázal úmyslně, aby upravit, že funkční ploše nerušících výrob a služeb je hlavní využití regulováno definicí v oddílu 15, odst. 24. Žalobce má za to, že při přijetí výkladu ze závazného stanoviska MMR by zcela splývala regulace pro plochy VN a VS. V takovém případě podle žalobce není zřejmé, proč by byly tyto plochy odlišně vymezovány v grafické i textové části územního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

3. Pod druhým žalobním bodem žalobce namítá **rozpor stavby s územním plánem spočívající v tom, že nebylo přihlédnuto k funkci navazující plochy**. K tomu žalobce cituje oddíl 3, část 3c) Podmínky pro posuzování ploch s rozdílným způsobem využití, bod (1) Regulativů funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy, podle kterého „*Při umísťování stavby na hranici ploch s rozdílným způsobem využití musí být vždy přihlédnuto k funkci navazující plochy.*“. Vysvětluje, že povolovaná stavba je umístěna na rozmezí dvou ploch s rozdílným způsobem využití (VN a OB), přičemž závazné stanovisko orgánu územního plánování k funkci navazující plochy nijak nepřihlíží. Pokud MMR v revizním závazném stanovisku tvrdí, že „...je sice situován na hranici s plochou OB, ale v navazující části plochy OB se nachází vozidlová komunikace (ulice X), proto nelze dospět k závěru, že by záměr ohrožoval využitelnost navazujícího území z hlediska jeho funkce.“, pak žalobce tvrdí, že výše uvedená argumentace je v rozporu s územním plánem, který požaduje vždy přihlédnout k funkci navazující plochy. Žalobce je přesvědčen, že rušivé vlivy výroby či služeb jsou způsobitelné působit i přes úzkou (cca 6 metrů) místní komunikaci. Orgán územního plánování proto měl přihlédnout k funkci navazující plochy, vzájemné vlivy řádně popsát a zhodnotit.
4. Pod třetím žalobním bodem žalobce namítá **rozpor s územní studií**. K tomu uvádí, že umísťovaná stavba se nachází v ploše, pro kterou byla zpracována Územní studie Komořany. Data o studii byla vložena do evidence územně plánovací činnosti (iLAS) dne 3. 9. 2019. Žalobce namítá, že závazné stanovisko orgánu územního plánování – odboru územního rozvoje MHMP (č. j. MHMP 2035329/2018 ze dne 18. 12. 2018) neposuzuje soulad či nesoulad stavby se zpracovanou územní studií a je tak nedostatečně odůvodněné a nezákonné.
5. Žalobce nesouhlasí s dělením územních studií na studie pro změnu územního plánu a studie pro rozhodování v území. Žalobce je přesvědčen, že toto dělení ze stavebního zákona nevyplývá a že orgán územního plánování či stavební úřad se měl v napadeném rozhodnutí s územní studií a jejím obsahem vypořádat, a to nejen konstatováním o jiném funkčním využití plochy, ale i srovnáním studií předvídané intenzity využití území (koeficient D) a umísťované intenzity a využití obou typů ploch (i v plochách OB je možné umístění staveb pro nerušící výrobu a služby).
6. Pod čtvrtým žalobním bodem žalobce namítá **nedodržení odstupu od hranice pozemku**. Uvádí, že souhrnná technická zpráva v bodu B.2.2. uvádí, že odstup umísťované stavby od severní hranice pozemku bude pouze 1 metr. K tomu žalobce cituje článek 29 Pražských stavebních předpisů. Uvádí, že podle napadeného rozhodnutí byla stavebníku udělena dne 15. 2. 2021 výjimka (sp. zn. OVY/48169/2020/HZ, č. j. P12 6656/2021 OVY), která je odůvodněna téměř doslovnou citací § 169 odst. 2 stavebního zákona. Žalobce tvrdí, že odůvodnění nesplňuje náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu pro absenci správní úvahy o důvodech výjimečného řešení. Žalobce má za to, že v daném případě žádné okolnosti nenasvědčují tomu, že by bylo nutné udělovat výjimku, když stavebníka žádné okolnosti nenutí k tomu, aby umísťoval takto velkou a rušící stavbu, která výjimku vyžaduje. Žalobce je přesvědčen, že pozemek vlastníka umožňuje realizovat stavbu, která by respektovala všechny závazné podmínky a nepotřebovala z nich žádnou výjimku. Napadené rozhodnutí o výjimce se nezabývá tím, proč je umísťovaná stavba oním jednotlivým odůvodněným případem.
7. Pod pátým žalobním bodem žalobce namítá **nepřiměřený zásah do pohody bydlení**. Uvádí, že pohyb vozidel související s činností autoservisu způsobí další nežádoucí nárůst dopravy

v ul. X, která je již nyní značně vytižena. Hlukem a vyvolanými emisemi bude dle jeho názoru docházet ke zhoršování životního prostředí a pohody bydlení místních obyvatel včetně žalobce. Dodává, že napadené rozhodnutí tuto odvolací námitku žalobce vypořádává odkazem na souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy, ale tento postup je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113 (č. 2776/2013 Sb. NSS), podle kterého podmínkou narušení pohody bydlení není překročení stanovených technických podmínek výstavby a provozu. O nepřiměřený zásah do pohody bydlení se tak může dle názoru žalobce jednat i v případě souhlasných stanovisek, které potvrzují dodržení všech zákonných limitů. Dodává, že napadené rozhodnutí zásah do pohody bydlení z těchto aspektů neposuzuje a je proto nedostatečně odůvodněné.

8. Žalobce navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvního stupně a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K žalobnímu bodu 1) odkazuje na závěry uvedené v revizním závazném stanovisku MMR, se kterými se ztotožňuje.
10. K žalobnímu bodu 2) žalovaný uvádí, že ÚP SÚ MHP připouští (podmíněně) do plochy VN umisťovat i lakovny, klempírny a truhlárny, přičemž nelze dovodit, že by měl objekt autoservisu svými vlivy více zatěžovat území než uvedené provozy.
11. K žalobnímu bodu 3) žalovaný uvádí, že předmětná stavba se nachází v ploše, pro kterou byla zpracována Územní studie Komořany. Jedná se však o územní studii, která slouží jako podklad pro změny územního plánu, nikoliv o územní studii pro rozhodování v území. Existence závazné územní studie pro změny územního plánu se v územním nebo podobném řízení před schválením navržené změny územního plánu neprojevuje. Změna územního plánu navržená Územní studií Komořany nebyla dosud schválena, z toho důvodu se podle ní při umisťování staveb v území nerozhoduje.
12. K žalobnímu bodu 4) žalovaný uvádí, že tato námitka směřuje do řízení o udělení výjimky z PSP, nikoliv do předmětného řízení.
13. K žalobnímu bodu 5) žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 As 134/2015-50, a ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, a uvádí, že do řízení byla doložena závazná stanoviska a vyjádření příslušných dotčených orgánů státní správy, z nichž žádný neuvedl, že by předmětnou stavbou došlo k zásahu do území, který by znatelně či dokonce výrazně zhoršil poměry v území. Záměr je provozem s počtem 14 parkovacích stání s předpokládanou dopravní četností v řádu jednotek až dolních desítek automobilů denně, přičemž předmětnou ulici již nyní využívá denně mnohonásobně více automobilů, a tedy předpokládaný nárůst dopravy je nárůstem, který znatelně nezvýší dopravní zátěž komunikace a který ani znatelně nezhorší míru emisí z dopravy. Zátěž na území způsobená předmětnou stavbou je zcela úměrná funkční ploše, do níž je předmětná stavba umisťována.
14. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III.

Posouzení žaloby

15. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
16. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádný z účastníků řízení s takovým postupem nevyjádřil nesouhlas. Nadto napadené rozhodnutí trpí vadami podle § 76 s. ř. s., pro které je třeba zrušit je bez jednání.
17. Žaloba je důvodná.
18. Pokud jde o první žalobní bod, v němž se namítá **rozpor stavby s územním plánem spočívající v tom, že povolovaná stavba (autoservis) je umísťována do plochy VN – nerušící výroby a služby**, ztotožňuje se soud s důvody obsaženými v revizním závazném stanovisku MMR. Tyto důvody shledává soud racionálními a logickými. Z Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999 je patrné, že záměr je navržen v zastavitelném území v ploše VN – nerušící výroby a služby. Hlavním využitím plochy VN jsou podle územního plánu „*plochy sloužící pro umístění výroby a služeb všeho druhu, včetně skladů a skladovacích ploch, které nesmějí svými vlivy narušovat provoz a užívání staveb a zařízení ve svém okolí a zhoršovat životní prostředí nad přípustnou mírou.*“. Přípustným využitím plochy VN jsou dvory pro údržbu pozemních komunikací, veterinární zařízení, zařízení záchranného bezpečnostního systému, archivy a depozitáře, obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 300 m², zařízení veřejného stravování, administrativní zařízení, ambulantní zdravotnická zařízení, parkoviště P + R, čerpací stanice pohonných hmot, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, sběrný surovin, sběrné dvory, manipulační plochy; školy, školská a ostatní vzdělávací zařízení, zařízení pro výzkum (související s hlavním využitím). Podmíněně přípustným využitím plochy VN jsou ubytovací zařízení pro zaměstnance, služební byty; lakovny, klempírny, truhlárny, stavby pro zpracování plodin, sklady hnojiv a chemických přípravků pro zemědělství, kompostárny a zařízení k recyklaci odpadů, obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 8 000 m², sportovní zařízení.
19. V podané žalobě se žalobce dovolává aplikace oddílu 15 odst. 24 územního plánu (resp. Regulativů funkčního a prostorového uspořádání hlavního města Prahy). V tomto ustanovení se reglementuje:

V územním plánu hl. m. Prahy se rozumí:

(24) Nerušící výrobou a nerušícími službami takové, které provozováním nenarušují negativními účinky a vlivy provozu a užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nezhoršují životní prostředí přilehlého či souvisejícího území nad přípustnou mírou. Jedná se především o negativní účinky hlukové, účinky zhoršující kvalitu ovzduší a prostředí a zhoršující dopravní zátěž na komunikační síť. Za nerušící výrobu a služby nelze považovat autoservisy, klempírny, lakovny, truhlárny, betonárny, spalovny a provozy, vyžadující vstup těžké nákladové dopravy do území.

20. Revizní závazné stanovisko aplikaci tohoto ustanovení na projednávanou věc odmítlo. MMR k tomu uvedlo:

K námitce, že autoservis je v rozporu s funkční regulací plochy VN, ministerstvo uvádí, že plocha VN je sice označena jako plocha „nerušící výroby a služeb“, jedná se však pouze o název této plochy, který sám o sobě nemůže stanovovat žádnou regulaci. Přípustná využití v ploše VN jsou konkrétně uvedena v „hlavním“, „přípustném“ a „podmíněně přípustném“ využití plochy VN a zde není vymezeno, že by bylo přípustné umisťovat pouze „nerušící výrobu“ nebo „nerušící služby“, proto se regulace plochy VN nemůže dle názoru ministerstva týkat ani oddíl 15 odst. 24 ÚP SÚ HMP, kde je vymezen pojem „nerušící výroba a nerušící služby“ a pro nějž je uvedeno, že za nerušící výrobu a služby nelze považovat např. autoservisy, klempírny, lakovny, truhlárny apod. Ministerstvo dále uvádí, že např. podmíněně přípustným využitím plochy OB (čistě obytné) jsou „nerušící služby místního významu“. V tomto případě se tedy jedná o konkrétní regulaci plochy OB, proto nelze do plochy OB s přihlédnutím k oddílu 15 odst. 24 ÚP SÚ HMP umístit autoservis, neboť je podmíněně přípustné umisťovat do plochy OB pouze nerušící služby. Ministerstvo též přihlédlo k tomu, že v podmíněně přípustném využití plochy VN jsou konkrétně vymezeny lakovny, klempírny a truhlárny, přičemž tyto provozy jsou uvedeny i v oddílu 15 odst. 24 ÚP SÚ HMP jako provozy, které nelze považovat za „nerušící výrobu a služby“, proto je zjevné, že oddíl 15 odst. 24 ÚP SÚ HMP se nemůže týkat regulace plochy VN, jinak by byl ÚP SÚ HMP vnitřně rozporný (pozn.: v jedné části by zakazoval jako nerušící výrobu a služby např. klempírny, lakovny a truhlárny, a v jiné části by je jako nerušící výrobu a služby podmíněně připouštěl).

21. Jak již soud konstatoval výše, považuje toto zdůvodnění za racionální a logické. Je třeba vyzdvihnout, že pokud jako podmíněně přípustné využití plochy VN výslovně uvádí územní plán např. lakovny, klempírny, truhlárny, pak autoservis je provozem obdobným těmto výslovně vyjmenovaným provozům. Nad rámec zdůvodnění MMR pak soud dodává, že se uplatní výkladové pravidlo o tom, že přednost má speciální před obecným, tedy přednost má úprava využití určité plochy (v posuzované věci VN) před obecným ustanovením o vymezení pojmů (oddíl 15 územního plánu).
22. Namítá-li žalobce, že při přijetí výkladu ze závazného stanoviska MMR by zcela splývala regulace pro plochy VN a VS, pak soudu není tato námitka srozumitelná, protože pokud položí vedle sebe ustanovení územního plánu o využití plochy VN (se zohledněním výkladu MMR) a ustanovení o využití plochy VS, žalobcem proklamovanou totožnost nenalézá (např. do plochy VN nelze – na rozdíl od plochy VS – umisťovat betonárny atd.).
23. Co se týče druhého žalobního bodu, v němž žalobce namítá **rozpor stavby s územním plánem spočívající v tom, že nebylo přihlédnuto k funkci navazující plochy**, i v tomto případě se soud ztotožňuje s hodnocením MMR v revizním závazném stanovisku. MMR uvedlo:

K námitce, že nebylo při umístění záměru na hranici ploch přihlédnuto k funkci navazující plochy, ministerstvo uvádí, že pozemek záměru parc.č. 3835/106 v k.ú. Modřany je sice situován na hranici s plochou OB, ale v navazující části plochy OB se nachází vozidlová komunikace (ulici X), proto nelze dospět k závěru, že by záměr ohrožoval využitelnost navazujícího území z hlediska jeho funkce. Ministerstvo též zohlednilo, že pokud by nebylo žádoucí, aby spolu plochy VN a OB přímo sousedily, mohly být v ÚP SÚ HMP odděleny některou z nezastavitelných ploch zeleně, což se nestalo.

24. Z uvedeného plyne, že předně je třeba odmítnout tvrzení žalobce, že orgány územního plánování nepřihlédly k funkci navazující plochy. MMR s funkcí navazující plochy výslovně operovalo a dospělo k vyhodnocení, že tuto funkci záměr nebude ohrožovat. Současně Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

vysvětlilo, proč ji nebude ohrožovat. Takže už samotné jádro druhého žalobního bodu nemůže soud shledat důvodným. Vůči vyhodnocení MMR (záměr nebude ohrožovat využitelnost navazující plochy) pak žalobce nevznáší žádné konkrétní argumenty a nevysvětluje, proč se žalovaný mylí. Neotvírá tak soudu prostor, aby se tímto žalobním bodem mohl zabývat v konkrétnější rovině.

25. Pokud jde o třetí žalobní bod, týkající se **rozporu s územní studií**, soud předně uvádí, že územní studie je nástrojem určeným k prověření a posouzení řešení vybraných problémů nebo některých funkčních systémů pro politiku územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní či regulační plán. Územní studie je tedy zásadně podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace, nikoliv závazným podkladem pro rozhodování v územním řízení. Správní orgány jí tak nejsou v územním řízení vázány a nemohou ji ani přezkoumávat z hlediska její zákonnosti. (srov. komentářová literatura, např. PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8).
26. Závěr, že územní studie slouží především jako podklad pro územně plánovací dokumentaci a jejím cílem není tuto dokumentaci nahradit, vyplývá také z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. K tomu uvedl jmenovaný soud ve svém rozsudku ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016-59, že: *„Územní studie tudíž představuje podklad a nejedná se o závaznou územně plánovací dokumentaci, jak se domnívají stěžovatelé. Nelze přitom pominout skutečnost, že se nejednalo o studii, jejíž zpracování by předchozí územně plánovací dokumentace ukládala ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona.“*. Dále Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, uvedl, že: *„Soud rovněž považuje za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (pokud nejde o situaci předvídanou v § 42 odst. 2 stavebního zákona). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“*. K tomuto závěru dospěl NSS opakovaně, např. ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.
27. Je tedy potřeba vyjasnit, že územní studie je zásadně podkladem pro pořizování územního plánu. Pro jednotlivé územní rozhodnutí může být územní studie podkladem, jen pokud je v souladu s existujícím územním plánem. V opačném případě ji v procesu územního rozhodování nelze použít. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, č. j. 29 A 48/2016-127. Tak tomu je i v nyní projednávané věci, kdy správní orgány správně posuzovaly soulad záměru s účinným územním plánem, nikoliv s územní studií, která má být podkladem pro změnu územního plánu.
28. Pokud tedy žalobce namítá, že nesouhlasí s dělením územních studií na studie pro změnu územního plánu a studie pro rozhodování v území, pak soud uvádí, že o takové dělení s ohledem na výše citovanou judikaturu nejde. Rozlišovat je potřeba pouze v tom, zda je územní studie v souladu s aktuálně účinným územním plánem, či nikoliv. Toto kritérium je

pak podstatné pro to, zda má správní orgán možnost z územní studie v konkrétním případě vycházet.

29. V projednávaném případě žalovaný a správní orgán I. stupně vychází z revizního závazného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj (závazné stanovisko MMR ze dne 21. 3. 2022, č. j. MMR-19169/2022-81), které se souladem s žalobcem namítanou územní studií zabývá na straně 6, kde uvádí, že: „[...] tato studie byla pořízena jako podklad pro změnu ÚP SÚ HMP a v záměrem řešené části není v souladu s platným ÚP SÚ HMP, neboť zde namísto plochy VN navrhuje plochu OB-D, proto nelze při umísťování předmětného záměru k „Územní studii Komořany“ ani přiblížit.“
30. V samotném rozhodnutí správního orgánu I. stupně se správní orgán s námitkou rozporu s územní studií vypořádal na straně 8, kde uvádí, že: „[...] žádost byla podána v době platného územního plánu, podle kterého byl návrh posuzován příslušným orgánem územního plánování [...] Stavební úřad dále konstatuje, územní studie je nezávazný podklad pro vypracování změny územního plánu.“ Soud tedy vyhodnotil tuto námitku jako nedůvodnou, když již v závazném stanovisku, ze kterého správní orgán při vydávání rozhodnutí I. stupně vycházel, i v samotném rozhodnutí správního orgánu I. stupně je deklarováno, že tuto studii nelze v projednávané věci použít, a je také vysvětleno proč.
31. Pokud jde o čtvrtou námitku, týkající se **nedodržení odstupu od hranice pozemku**, zabýval se soud důvodností povolení výjimky. Žalobce v tomto směru namítá, že byla udělená výjimka odůvodněna téměř doslovnou citací § 169 odst. 2 stavebního zákona a že odůvodnění nesplňuje náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu pro absenci správní úvahy o důvodech výjimečného řešení, a má za to, že v daném případě žádné okolnosti nenasvědčují tomu, že by bylo nutné udělovat výjimku.
32. Podle § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), *výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchýlně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*
33. Podle § 29 nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (dále jen „pražské stavební předpisy“), *odstup od hranice pozemku a pravidla pro umísťování staveb při hranici pozemku se uplatní výhradně při umísťování staveb při hranici se sousedními zastavěnými pozemky a pozemky určenými k zastavění. Na hranici s veřejným prostranstvím a vodními plochami se tyto neuplatní (odst. 1). Nestanoví-li územní nebo regulační plán v souladu s § 83 odst. 2 jinak, musí být odstup stavby od hranice sousedního pozemku minimálně 3 m. Požadavek se neuplatní: a) tam, kde z vedení stavební čáry nebo z územního či regulačního plánu vyplývá povinnost umístit stavbu s nižším odstupem než 3 m nebo na hranici pozemku; b) je-li takový způsob zástavby v místě obvyklý, odpovídá charakteru území nebo vyplývá ze způsobu parcelace; c) mezi pozemky v rámci společně řešeného celku, d) pro stavbu nebo její část, nepřesahuje-li výšku 2,5 m, nebo e) pro stavbu nebo její část, nepřesahuje-li výšku 3,5 m a délku hrany přiléhající k jednomu sousednímu pozemku 9 m a ke všem sousedním pozemkům 15 m; tyto podmínky musí být splněny v součtu pro všechny stavby nově umísťované i stávající (odst. 2). Minimální odstup od hranice pozemku může překročit střecha maximálně o 0,5 m, dodatečné zateplení budovy*
Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

maximálně o 0,3 m a podzemní část stavby až k hranici pozemku (odst. 3). Je-li stavba umístěna na hranici pozemku, nesmí být ve stěně umístované stavby orientované k sousednímu pozemku žádné stavební otvory a musí být zabráněno stékání vody a pádu sněhu na sousední pozemek (odst. 4). Tam, kde mezi sebou stavby tvoří volný prostor, musí být tento přístupný k provedení údržby (odst. 5). Odstupy staveb musí dále splňovat požadavky jiných právních předpisů (odst. 6).

34. Soud předně uvádí, že pro udělení výjimky dle § 169 odst. 2 stavebního zákona musí být splněny současně (kumulativně) tyto 4 podmínky:
- a) výjimka může být povolena jen ve vztahu k těm ustanovením prováděcího právního předpisu, ke kterým předpis povolení výjimky výslovně umožňuje;
 - b) jedná se o odůvodněný případ;
 - c) výjimka neohroží bezpečnost, ochranu zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby;
 - d) řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.
35. Soud konstatuje, že rozhodnutí o uvedené výjimce není samostatně přezkoumatelné, ale jeho zákonnost lze posoudit pouze v režimu § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS). Soud tedy rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, č. j. P12 6656/2021 OVV, ze dne 15. 2. 2021, o povolení výjimky, přezkoumal jako podkladové (subsumované) rozhodnutí, přičemž zjišťoval, zda v posuzované věci je rozhodnutí o výjimce zákonným podkladem pro územní rozhodnutí.
36. Rozhodnutím o povolení výjimky byla žadateli podle § 169 odst. 2 stavebního zákona udělena výjimka z § 29 odst. 2 pražských stavebních předpisů, a to pro umístění stavby nazvané „Stavba autoservisu“. Výjimka byla povolena v tom smyslu, že dvě severní nároží stavby autoservisu umístěného na pozemku parc. č. X jsou vzdáleny 1,00 m a 2,40 m od společné hranice pozemků parc. č. X a X, k. ú. X, tedy méně než 3 m, jak je uvedeno v obecných požadavcích na využívání území v hlavním městě Praze.
37. Soud tedy přezkoumal rozhodnutí o výjimce ve světle výše uvedených kritérií pro udělení výjimky a shledal, že odůvodnění tohoto rozhodnutí je zcela nedostatečné, když je zde pouze uvedeno, že *výjimečné řešení, zmenšení odstupové vzdálenosti od hranice sousedních pozemků, výrazně neovlivní sousední pozemky a stavby; povolením výjimky nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob ani sousední pozemky a stavby; a že účelu sledovaného obecnými požadavky na využívání území bude v daném případě dosaženo i řešením podle povolené výjimky*. Naplněním jednotlivých výše uvedených kritérií se správní orgán při povolování výjimky vůbec nezabýval, nijak nerozvedl důvody pro tvrzení, že povolení výjimky neovlivní sousední pozemky, nezabýval se podrobněji ani vlivem povolení výjimky na bezpečnost a vysvětlení důvodnosti udělení takového výjimky v přezkoumávaném rozhodnutí zcela absentuje. Správní orgán se omezil na pouhou parafrázi znění zákona, což nelze považovat za přezkoumatelné odůvodnění.
38. Správní orgán se tedy v tomto případě vůbec nevypořádal s výše uvedenými kritérii pro povolení výjimky, které vyplývají z § 169 odst. 2 stavebního zákona, ani s požadavky pražských stavebních předpisů. Takové odůvodnění shledal soud nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Soud nicméně pro úplnost dodává, že Nejvyšší správní soud ve svém

rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, dospěl k závěru, že § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku. S ohledem na uvedené soud nedisponuje pravomocí podkladové (subsumované) rozhodnutí o výjimce v projednávaném případě zrušit, proto se omezil na konstatování jeho nezákonnosti, resp. nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Pokud však soud zruší napadené rozhodnutí správního orgánu z důvodu nezákonnosti podkladových úkonů, stanou se tyto podkladové úkony v důsledku vysloveného závazného právního názoru soudu nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení. V případě rozhodnutí o výjimce pomine překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu (blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44, část III.3.).

39. V pátém žalobním bodu žalobce namítá **nepřiměřený zásah do pohody bydlení**. Jádrem tohoto žalobního bodu je tvrzení, že žalovaný odvolací námitku týkající se pohody vypořádal odkazem na souhlasná závazná stanoviska. S tímto tvrzením soud souhlasit nemůže, neboť vypořádání příslušné odvolací námítky žalovaným je podstatně širší. Tak především žalovaný, kromě odkazu na stanoviska dotčených orgánů uvedl:

Záměr je provozem s počtem 14 parkovacích stání s předkládanou dopravní četností v řádu jednotek až dolních desítek automobilů denně. Ulice X je komunikací, kterou vzhledem k jejímu umístění denně využívá mnohonásobně více automobilů. Předpokládaný nárůst dopravy je tedy nárůstem, který znatelně nezvýší dopravní zátěž komunikace a který ani znatelně nezhorší míru emisí z dopravy. Odvolací orgán je toho názoru, že zátěž na území způsobená předmětnou stavbou je zcela úměrná funkční ploše, do níž je předmětná stavba umístována.

40. Z právě uvedeného plyne, že se žalovaný neomezil jen na odkaz na stanoviska dotčených orgánů. Navíc nelze přehlédnout, že právě citované vypořádání naprosto koresponduje tomu, jak námitka zásahu do pohody bydlení byla v odvolání žalobce formulována. Soud připouští, že vypořádání dané námítky žalovaným je spíše obecnější, nicméně míra jeho obecnosti zcela odpovídá obecnosti předmětné odvolací námítky. Nadto věcně s tímto vypořádáním žalobce v žalobě nijak nepolemizuje. Pátý žalobní bod tak není důvodný.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Na základě výše uvedeného soud shledal žalobu důvodnou, neboť správní orgány obou stupňů se opíraly o nezpůsobilý subsumovaný správní akt (rozhodnutí o povolení výjimky z odstupových vzdáleností). Tím jsou rozhodnutí obou stupňů zatížena vadou, která způsobila nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Proto zdejšímu soudu nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že vytýkaná vada řízení ovlivňuje celé řízení včetně rozhodnutí prvního stupně, zrušil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto rozhodnutí. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku, jsou v dalším řízení správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). To znamená, že žalovaný ani stavební úřad nemohou vzít za podklad svého rozhodnutí rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 15. 2.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

2021, č. j. P12 6656/2021 OVV. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Soud proto přiznal žalobci, jenž byl v řízení zcela úspěšný, nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč. Tyto náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku v částce 3 000 Kč a nákladů zastoupení advokátkou, které náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1 a § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, z tarifní hodnoty ve výši 50 000 Kč, tj. 3 100 Kč za každý ze dvou úkonů uvedených v § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení a žaloba) a paušální náhrada za 2 úkony právní služby po 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu.

42. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého *má 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.* Soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil a této osobě tak žádné přiznatelné náklady nevznikly; o přiznání nákladů ani osoba zúčastněná na řízení nežádala.
43. Pro úplnost soud dodává, že si je vědom toho, že žalobce podal dne 11. 7. 2023 opakovaný návrh na přiznání odkladného účinku žaloby. Nicméně s ohledem na to, že bylo ve lhůtě pro rozhodnutí o něm vydáno meritorní rozhodnutí, pozbývá významu o tomto návrhu rozhodovat.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. srpna 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Milan Tauber v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.