



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: a) A. S., b) V. V., a c) E. Š., všichni zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) JUDr. et Mgr. K. H. a dalších 93 osob zúčastněných na řízení a XCV) TROJA REAL a. s.**, se sídlem Bítovská 1227/60, Praha 4, o žalobě proti výroku III. rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2017 č. j. MHMP 2209115/2016, sp. zn. S-MHMP 256390/2015/STR, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení XCV) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2021, č. j. 3 A 57/2017-317,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2021, č. j. 3 A 57/2017-317, a výrok III. rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 5. 1. 2017, č. j. MHMP 2209115/2016, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům na náhradě nákladů řízení o žalobách částku 27 480 Kč k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 9 365 Kč k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný nemá právo na nákladů řízení o žalobách ani na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- V. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobách ani na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem uvedeným v záhlaví (dále „napadený rozsudek“) vyhověl žalobcům a) b) a c) (dále jen „žalobci“) a

- výrokem I. rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2017, č. j. MHMP 2209115/2016, sp. zn. S-MHMP 256390/2015/STR (dále „rozhodnutí žalovaného“), v jeho výroku III. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení,
- výrokem II. napadeného rozsudku zrušil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby (dále „správní orgán I. stupně“), ze dne 7. 7. 2014 č. j. MCP8 039881/2014, sp. zn. MCP8 103236/2012/OV.Pet (dále „prvoinstanční rozhodnutí“),
- výrokem III. uložil povinnost žalovanému zaplatit žalobcům náhradu nákladu řízení a
- výrokem IV. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Městský soud shrnul žalobní argumentaci do osmi žalobních bodů. Pod prvním žalobním bodem se soustředil na odůvodnění ke zvolenému urbanistickému a architektonickému řešení. Druhý se týkal naplnění podmínek stabilizovaného území. Třetí a čtvrtý se týkaly splnění požadovaných odstupů staveb a naplnění požadavků hlukových limitů. Pátý a šestý se věnovaly pojmu pohody bydlení, neboť předmětná výstavba má vést ke hlukové zátěži, zhoršení světelných podmínek, snížení doby oslunění a odstranění zeleně. V sedmém žalobním bodu šlo o námitkou nepřípustného rozšíření žádosti. Osmý se týkal § 36 odst. 3 správního řádu, a to od vztahu k obsahu spisové dokumentace a doložení některých dokumentů až po konání ústního jednání. Městský soud shledal všechny žalobní body důvodnými s výjimkou sedmého žalobního bodu, který shledal důvodným pouze částečně.

[3] Prvoinstančním správním rozhodnutím bylo podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále „stavební zákon“), k žádosti stavebníka – osoby zúčastněné na řízení XCV) TROJA REAL a.s. (v řízení o kasační stížnosti je stěžovatelem, pozn. NSS) rozhodnuto o umístění stavby „Bytové domy Písečná“ Praha 8-Troja (dále „stavba“ nebo „stavební projekt“). Prvoinstančním rozhodnutím byly dále stanoveny podmínky provedení této stavby a byly jím posouzeny námitky účastníků územního řízení. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podali žalobci a také osoby zúčastněné na řízení o kasační stížnosti I) až XCIV) odvolání.

[4] Žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím tak, že výrokem I. a II. zamítl některá odvolání uvedených osob jako nepřípustná, jiná jako opožděná. Výrokem III. pak žalovaný k odvolání žalobců (a dalších odvolatelů) prvoinstanční rozhodnutí částečně změnil tak, že

pokračování

a) odstavec „Umístění stavby“ na str. 6 rozhodnutí č. j.: MCP8 039881/2014, sp. zn.: MCP8 103236/2012/OV.Pet ze dne 7. 7. 2014 zní: „Stavba nazvaná „Bytové domy P., P. X – T. (dále jen „stavba“) bude umístěna podle dále uvedených podmínek na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO

- výkres č. 00 – Koordinační situace B + C (měřítko 1:250),
- výkres č. 02 – Zákres do katastrální mapy (měřítko 1:1000),
- výkres č. 02b – Situace vlivů území (měřítko 1:1000),
- výkres „Objekt B-02“,
- výkres „objekt C-02“,

které po nabytí právní moci územního rozhodnutí obdrží žadatel v souladu s ustanovením § 92 odst. 4 stavebního zákona.“,

b) bod h) podmínky č. 20 na str. 14 rozhodnutí č. j.: MCP8 039881/2014, sp. zn.: MCP8 103236/2012/OV.Pet ze dne 7. 7. 2014 zní: „*návrh statického zabezpečení stavební jámy tak, aby nedošlo k ohrožení stability sousedních staveb.*“

[5] Ve zbytku bylo územní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně výrokem III. napadeného rozhodnutí žalovaného potvrzeno. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobcům doručeno prostřednictvím jeho vyvěšení na úřední desce žalovaného, a to dne 20. 1. 2017.

II. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení XCV

[6] Osoba zúčastněná na řízení XCV (dále „stěžovatelka I“) a žalovaný (dále „stěžovatel II“) brojí proti napadenému rozsudku kasačními stížnostmi, jejichž důvody podřazují pod § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s., požadují jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení městskému soudu.

[7] Stěžovatel II namítá, že nepovažuje názor městského soudu v bodě (74) napadeného rozsudku za souladný s právními předpisy. Městský soud v Praze (dále „městský soud“) vyslovil právní závěr, že prvostupňový orgán a stěžovatel II se měli v územním řízení zabývat otázkou statiky stávajících budov v území. Dle stěžovatele II není otázka provádění stavby předmětem zkoumání podle § 90 stavebního zákona. Stavební orgány neměly důvodnou pochybnost o možnostech provádění dalších bytových domů s ohledem na to, že by se měly bytové domy budovat již v místě existujícího sídliště. Navíc pokud by správní orgány měly zkoumat aspekty provádění stavby již v územním řízení, stavební řízení by ztrácelo smysl.

[8] K bodu (76) napadeného rozsudku stěžovatel II namítá, že je nedostatečně odůvodněný a zmatečný. Městský soud v uvedeném bodě argumentuje závěry stěžovatele II ke stavbě nazvané „Bytový dům Okno do Prahy“, aniž by uvedl více souvislostí, které by měly dva rozdílné projekty spojovat. Jedná se o zcela jinou architektonickou a urbanistickou koncepci.

[9] Dále stěžovatel II namítá, že v bodě (78) napadeného rozsudku se uvádí, že vyhlášku č. 501/1999 Sb. o obecných požadavcích na využívání území (dále „OPÚ“) lze subsidiárně aplikovat na území hlavního města Prahy, protože se jedná o předpis vyšší právní síly,

než je vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále „OTPP“). Stěžovatel II upozorňuje, že tento právní závěr je rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu. K tomu cituje rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2015, č. j. 4 As 111/2015-67, či ze dne 19. 12. 2017, č. j. 8 As 69/2017-68. Názor vyslovený městským soudem ohrožuje konstantní rozhodovací praxi stavebních úřadů a tím i právní jistotu účastníků řízení.

[10] Stěžovatel II se vyjadřuje i k bodům (79) – (83) napadeného rozsudku. Neztotožňuje se především s názorem městského soudu, který považuje výstavbu dvou bytových domů na panelovém sídlišti za rozsáhlou stavební činnost. Městský soud dovodil, že se jedná o novostavbu na místě, kde dosud žádná stavba nestojí, a tudíž nejde o zachování ani rehabilitaci stávající struktury. Stěžovatel II namítá, že městský soud už nevysvětlil, zda se tedy jedná o dotvoření stávající struktury, nebo nikoliv. Není ani zřejmé, na základě jakých podkladů došel městský soud k závěru, že území je již kompozičně dotvořeno.

[11] V ostatním odkazuje stěžovatel II na své žalobou napadené rozhodnutí.

[12] Stěžovatelka I se nejdříve vyjadřuje k postupu správního soudu před vydáním napadeného rozsudku. Podle ní soud pochybil, když přiznal odkladný účinek, aniž by si vyžádal vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení. Na pochybení stěžovatel upozornil již v podání ze dne 19. 4. 2017, městský soud však na ně nereagoval, a ani v samotném rozsudku se s ním nijak nevypořádal.

[13] Stěžovatelka I dále uvádí věcné důvody kasační stížnosti. Městský soud překročil svoji zákonnou kompetenci soudního přezkumu, když provádí vlastní věcné posouzení stavebněprávních, urbanistických a jiných odborných otázek, na které nemá a ani nemůže mít odbornou kvalifikaci. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 17. 7. 2013, č. j. 9 As 95/2012-91) správní soudy nesmějí nahrazovat odborné úvahy správních orgánů. Rozsah soudního přezkumu je omezený a zaměřený primárně na řádné odůvodnění a s tím spojenou přezkoumatelnost argumentace správních úřadů. Dle stěžovatelky I se městský soud měl omezit pouze na přezkum zákonnosti argumentace ze strany stavebního úřadu a odvolacího orgánu, nikoli se pouštět do vlastních úvah na výše uvedená odborná témata v oblasti stavebnictví a urbanismu.

[14] V bodě (75) napadeného rozsudku městský soud provádí vlastní urbanistické posouzení navrhovaného stavebního záměru, což je působnost, která mu ze zákona nepřísluší a na kterou nemá odbornou kvalifikaci. Například dospěl k závěru, že navrhovaná stavba je necitlivě vsazena do stávající zástavby a že ji nelze považovat za pozvolný přechod od sídlištní zástavby k zástavbě rodinné ani za dotvoření či rehabilitaci stávající zástavby a že by pozemky stěžovatelky spíše měly sloužit jako klidná zóna zeleně mezi stávajícími objekty. Městský soud uvedl, že umístění předmětné stavby povede k narušení stávající koncepce sídliště. K tomu jak nakládat s dotčenými pozemky se mohou kvalifikovaně vyjadřovat architekti, urbanisté nebo jiné osoby s odborným vzděláním anebo praxí v oboru, nikoliv soudci jako osoby s právním vzděláním, jejichž funkcí je nestranně rozhodnout spor. Nepřípustnost urbanisticko-architektonického posouzení ze strany správního soudu výslovně potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2014, č. j. 9 As 95/2012-131.

pokračování

[15] Nadto z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, z jakých podkladů pro takové závěry městský soud vycházel. Podle stěžovatelky I městský soud hodnotí předmětnou zástavbu zcela obecnými argumenty a zakazuje provést v předmětné lokalitě jakoukoliv bytovou výstavbu. Nadto zákaz realizovat bytovou výstavbu nemá základ ani v čl. 13 odst. 1 OTPP.

[16] Za zavádějící a nesprávnou má argumentaci městského soudu ohledně legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Soud totiž odkazuje na správní rozhodnutí z roku 2004 a 2006, která se týkala zamítnutí umístění jiných stavebních záměrů, a z toho dovozuje obecnou nemožnost umístění předmětného stavebního záměru stěžovatelky. Stěžovatelka I upozorňuje, že každý stavební záměr je jedinečný a nelze jej bez dalšího ztotožňovat s jiným na stejném místě.

[17] Stěžovatelka I míní, že navrhovaná stavba bude naopak dotvářet okolní prostředí. Stavba vychází z objemů, principů a struktury stávající zástavby a z urbanistického hlediska se do území vhodně začleňuje. Navrhovaná stavba nijak nevybočuje co do výšky oproti ostatním panelovým domům. Stěžovatelka I odkazuje na průvodní zprávu a výkresovou dokumentaci založenou ve stavebním spisu, ve které jsou urbanistické hledisko a další hlediska náležitě popsána.

[18] Stěžovatelka I namítá, že OTPP obsahují komplexní a vyčerpávající dostatečnou úpravu požadavků na výstavbu na území hlavního města Prahy. Vzhledem k tomu není důvod, proč by měla být nad rámec toho aplikována též OPÚ. Stěžovatelka I je naopak názoru, že pokud by bylo nutné vedle OTPP subsidiárně aplikovat též úpravu OPÚ, byla by tím stavební řízení nadbytečně komplikována, čehož se žalobci a) a b) a c) snaží dosáhnout. Úvaha městského soudu není navíc řádně odůvodněna, neboť městský soud souhlasí se vztahem speciality a subsidiarity na straně jedné a na straně druhé tvrdí, že mezi nařízením obce a právním předpisem ministerstva nemůže vzniknout vztah speciality s ohledem na různou právní sílu.

[19] Podle stěžovatelky I městský soud dal nesprávně za pravdu žalobcům i v žalobních bodech, které se týkaly naplnění stabilizovaného území. Podstata věcného posouzení tohoto požadavku je v bodech (80) a (81) napadeného rozsudku. Městský soud se pouští do úvah, které mu nepřísluší. Správní soudy by se dle stěžovatelky neměly pouštět do obecných úvah o tom, jaké stavby lze považovat za souladné s územním plánem, a jaké již nikoli a jak s nimi lze nakládat. Otázka souladu s územním plánem je opět otázkou odbornou. Napadený rozsudek neobsahuje konkrétní úvahy, kterými by městský soud odůvodňoval výše uvedené závěry stran rozporu navržené stavby s územním plánem.

[20] Městský soud však neměl rezignovat na požadavek řádného odůvodnění interpretace neurčitého pojmu, kterým „stabilizované území“ jistě je. Ačkoliv na jedné straně městský soud připouští, že stabilizované území je nezastavitelné území, nijak se nezabývá výkladem právního pojmu. Neuvádí ani konkrétní okolnosti, za kterých je z hlediska stavebního přípustné, anebo naopak nepřípustné novou výstavbu ve stabilizovaném území povolit. Městský soud navíc v bodě (81) napadeného rozsudku sám připouští některé stavební úpravy, ale pouze nevelké, které by přispěly k osvěžení a rehabilitaci stávajících ploch. A dodává, že nelze klást k tíži místního obyvatelstva, že se investorovi nevyplatí dané malé

úpravy. Stěžovatelka I namítá, že městský soud si je sám vědom, že z hlediska finanční návratnosti investice vedou jeho závěry k tomu, že území je nezastavitelné byty. Se závěry městského soudu se stěžovatelka I neztotožňuje.

[21] I u této věcné námitky městský soud argumentuje legitimním očekáváním. To je podle stěžovatelky nesprávné a zavádějící. I zde městský soud navazuje na jiná řízení a rozhodnutí, aniž by se podrobně zabýval konkrétními skutkovými okolnostmi, navíc jiná rozhodnutí nemají závaznost pro nyní řešený případ.

[22] Stěžovatelka I nesouhlasí ani s vypořádáním žalobních bodů týkajících se splnění požadovaných odstupů staveb. Pro měření vzdáleností staveb je relevantní pravidlo v čl. 8 odst. 1 OTPP. V bodech (91) až (93) napadeného rozsudku městský soud po svých výpočtech dochází k závěru, že požadované odstupy mezi stavbami nebudou splněny. Stěžovatelka I se však i v této otázce domnívá, že správní soudy nejsou povolány ani kvalifikovány k tomu, posuzovat tyto otázky. V bodě (90) napadeného rozsudku například městský soud uvádí, že za protilehlé je nutno považovat stěny vůči sobě částečně posunuté a že nejkratší spojnici není pouze kolmice. Za tímto účelem odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2013 ve věci sp. zn. 11 Ca 250/2011, který nebyl publikován. Nicméně jiné odůvodnění zvolené metody správní soud nečiní. Projektant přitom vycházel z jiné metody výpočtu. Obě metody vedou ke zcela odlišným výpočtům a OTPP výslovně nepodává, která ze zvolených metod je správná. Stěžovatelkou I zvolená metoda vycházela z ustálené praxe ve vztahu k OTPP. Stěžovatelka I nepovažuje za dostatečný ani odkaz městského soudu na nepublikovaný judikát. Má za to, že odstupové vzdálenosti jednotlivých částí stavby jsou splněny, což plyne i z dokumentů ze spisového materiálu.

[23] Podle stěžovatelky I městský soud řádně neodůvodnil úvahu v bodě (94) napadeného rozsudku ohledně odstupů staveb bytových domů. Důkladné odůvodnění by však i v tomto bodě očekávala, a to zejména protože se jedná o výklad neurčitého pojmu.

[24] Stěžovatelka I brojí i proti závěrům soudu, které rozporují splnění požadavku na zachování pohody bydlení. Městský soud dal za pravdu žalobcům v tom, že ani prvostupňový orgán, ani stěžovatel II se dostatečně nevypořádali s námitkou narušení pohody bydlení a umístění stavebního záměru do lokality s nadměrným hlukovým zatížením.

[25] Stěžovatelka I v kasační stížnosti podává svůj výklad pojmu pohody bydlení a namítá, že dle ní byl požadavek plynoucí z čl. 4 odst. 1 OTPP zachován. Navíc žalobci nepředložili žádný relevantní důkaz o tom, že by tomu bylo naopak. Stěžovatelka I dodává, že požadavky na pohodu bydlení nelze absolutizovat, neboť každá stavba bude představovat zatížení svého okolí, přičemž po vlastních okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takové zatížení snášeli, je-li přiměřené poměrům. V podstatě jakákoliv stavební činnost představuje pro současné uživatele existující zástavby v určité míře změnu hluku, čistoty, ovzduší, oslunění a zastínění. Stěžovatel II tuto problematiku posoudil na základě studií, a to studie denního proslunění a osvětlení, akustické studie, rozptylové studie a dalších. Stěžovatelka I má tedy za to, že požadavek na pohodu bydlení byl zachován. Navíc jej nelze absolutizovat, protože určité zatížení okolí způsobuje každá stavba. Právo stavby má každý vlastník pozemku a je možné, že ostatní vlastníci pozemku budou vnímat realizaci jako

pokračování

snížení pohody bydlení, ale to nemůže být vzhledem k zásadě rovnosti vlastnických práv důvodem pro zamítnutí žádosti.

[26] Stěžovatelka I má dále za to, že městský soud pochybil v bodech (101) a (102) napadeného rozsudku. Nesouhlasí, že předmětné území je nadlimitně zatíženo. Městský soud opět neuvádí, z jakého předpokladu při posuzování dané otázky vycházel. Podle stěžovatelky I patří posuzování navrhované stavby z hlediska ochrany zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací do kompetence Hygienické stanice hl. m. Prahy. Správní orgán I. stupně na základě podmíněného souhlasu v závazném stanovisku zmíněné hygienické stanice posoudil záměr jako přípustný. Hygienická stanice hl. m. Prahy bude před započítáním užívání stavby požadovat průkaz měřením. Stěžovatel I. zastává názor, že posouzení splnění limitů hluku není v působnosti stavebního úřadu, a tudíž ani městského soudu. Stavební úřad respektoval předložená stanoviska podle § 149 správního řádu.

II. a) Vyjádření žalobců a), b) a c) ke kasačním stížnostem

[27] Žalobci se vyjádřili k jednotlivým bodům kasačních stížností.

[28] Co se týče kasační stížnosti stěžovatele II, k námitkám směřujícím proti bodu (74) napadeného rozsudku žalobci uvádí, že jsou zcela liché, neboť brojí proti něčemu, co není v rozsudku vůbec obsaženo. Z bodu (74) napadeného rozsudku neplyne, že by městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, jelikož se správní orgán I. stupně a stěžovatel II v územním řízení zabývali otázkou statiky stávajících budov v území. Městský soud naopak v předmětném bodě napadeného rozsudku zcela správně konstatuje, že stávající odstupy staveb jsou dány z jiných hledisek, než je statika budov, kterými se však správní orgány nijak nezabývaly.

[29] I námitku stěžovatele II brojící proti bodu (76) napadeného rozhodnutí mají žalobci za nedůvodnou. Stěžovatel II pominul, že odkazy na jiná správní rozhodnutí jsou pouhým doplněním již ucelené argumentace městského soudu v předcházejících bodech odůvodnění. Žalobci se dále vyjadřují k jednotlivým příkladům, které městský soud v napadeném rozsudku použil, a ztotožňují se s jejich vhodností.

[30] Podle žalobců ke zrušení napadeného rozsudku nemůže vést ani kasační námitka proti jeho bodu (78). Judikatura týkající se problematiky aplikace OPÚ je jim známa. Trvají na tom, že OPÚ nejsou stejné právní síly jako OTHP. Obecně závazný právní předpis je norma vyšší právní síly oproti právnímu předpisu územního samosprávného celku vydávanému v přenesené působnosti. Což plyne i ze zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Prahy (dále „HMP“), podle jehož § 31 odst. 3 písm. a) se hl. m. Praha při výkonu přenesené působnosti musí řídit zákony a jinými právními předpisy. OPÚ je tedy nadřazeným obecně závazným právním předpisem, zatímco OTHP je pouze právním předpisem územního samosprávného celku. Princip speciality při aplikaci právních předpisů však lze uplatnit pouze u předpisů, které mají stejnou právní sílu, což v tomto případě nenastalo.

[31] Ani kasační námitky proti bodům (79) až (83) napadeného rozhodnutí nejsou dle žalobců důvodné. Z argumentace stěžovatele II je zcela zřejmé, že rezignoval na svoji úlohu ochrany veřejného zájmu a na posuzování dodržování územního plánu při umisťování

staveb. Žalobci podotýkají, že lokalita byla označena za území, které je stavebně a kompozičně dotvořeno, tedy stěžovatel II nerespektoval tento daný regulativ územního plánu. Navíc pokud by byla předpokládána intenzivní výstava bytových domů v této lokalitě, stanovil by se pro to kód míry využití území. Žalobci uvádí, že ani argument stěžovatelky I, že je společenská potřeba bydlení, neobstojí a je mimoběžný s úkoly stěžovatele II a správního orgánu I. stupně. Jejich úkolem není uspokojování společenských potřeb, ale posuzování, zda je umísťovaná stavba v souladu s požadavky stavebního zákona a územního plánu. Neměly by být pominuty ani potřeby a zájmy vlastníků stávajících staveb.

[32] Ochrana daných zelených ploch je zdůrazněna i ve stávajícím územním plánu. Pro úplnost žalobci dodávají, že návrh nového metropolitního plánu hl. m. Prahy vymezuje pro ochranu sídlištních nezastavitelných ploch prvek „park ve volné zástavbě“. Ačkoliv tento dokument není závazný, jedná se stále o návrh koncepčního dokumentu pro rozvoj hl. m. Prahy, a je vhodné i tento podpůrně zvážit. Na obou místech se v současné době nachází parkové úpravy a hřiště, které plní svoji funkci, tj. funkci proložení zástavby panelových domů plochami zeleně a místy pro různé aktivity.

[33] Podle žalobců městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ve vztahu k této námitce pro nepřezkoumatelnost. Není důvod, aby nahrazoval absentující odůvodnění rozhodnutí žalovaného svými úvahami.

[34] Žalobci se na závěr vyjadřují k tomu, že převážnou většinu kasační stížnosti tvoří pouhá citace odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Podle žalobců nemůže být obsah kasační stížnosti tvořen pouze takto, a tedy již proto nemůže kasační stížnost stěžovatele II obstát.

[35] Podle žalobců ani stěžovatelka I neuvedla nic, co by vyvracelo správnost a zákonnost daného rozsudku.

[36] K bodu kasační stížnosti, který se dotýká odkladného účinku, žalobci uvádí, že předmětná stavba byla umístěna v rozporu s právními předpisy a její realizací by byly porušeny veřejně chráněné zájmy. Městský soud tedy žalobě důvodně přiznal odkladný účinek. Nicméně předmětem přezkumu není usnesení o odkladném účinku žaloby, ale napadený rozsudek soudu v této věci.

[37] K bodu III. kasační stížnosti žalobci tvrdí, že městský soud v daném případě nevybočil z mezí soudního přezkumu. Předmětem přezkumu totiž byla aplikace ustanovení právních předpisů (a územního plánu) na posuzovanou stavbu. Městský soud zjistil, že dané otázky nebyly správními orgány posouzeny v souladu se zákonem, a proto jejich rozhodnutí zrušil. Svůj závěr městský soud podpořil i svými úvahami nad věcí, aby bylo zřejmé, z jakého důvodu považuje rušení rozhodnutí za nezákonná. V opačném případě by odůvodnění mohlo být formalistické nebo až nepřezkoumatelné, což jistě není žádoucí.

[38] I bez dalších úvah je zřejmé, že předmětná stavba je navržena na místo, na kterém není přípustné stavět. Nelze totiž ve stávajícím dokončeném sídlištním celku mezi stávající panelové domy neorganicky nasázet další bytové domy. K námitce, že městský soud provádí svými úvahami vlastní urbanistické posouzení navrhovaného stavebního záměru, žalobci

pokračování

uvádí, že soud pouze vycházel z faktů zřejmých ze spisového materiálu. Stěžovatelka I navíc neuvádí, v čem měly být mylné či nesprávné.

[39] Dle žalobců městský soud nerozhodoval o tom, jakým způsobem či za jakým účelem může vlastník nakládat se svým pozemkem, nýbrž přezkoumal rozhodnutí správních orgánů vydaných v této věci a došel ke správnému závěru, že byla vydána v rozporu s právními předpisy.

[40] I využití jiných správních rozhodnutí v obdobných věcech městským soudem je dle nich v souladu se zákonem.

[41] Žalobci vyvrací i tvrzení stěžovatelky I, že navrhovaná stavba bude díky své modernosti dotvářet strukturu okolního prostředí. Předmětný celek se jistě výstavbou dvou bytových domů o nejméně 50 bytech změní. Vhodným doplněním stávající struktury může však těžko být vtěsnání dalších objemných bytových domů mezi stávající zástavbu sídliště, bez zachování náležitých odstupů mezi stavbami.

[42] Žalobci nesouhlasí ani s námitkami stěžovatelky I ohledně známé judikatury Nejvyššího správního soudu k aplikaci vyhlášek. Stejně jako u vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele II mají za to, že předložená judikatura se sice týká této problematiky, míní však, že závěr o neaplikovatelnosti OPÚ na OTPP je nesprávně postaven na tom, že u obou vyhlášek jde o právní předpisy stejné síly; tak tomu ale není.

[43] Ani námitky stěžovatelky I týkající se územně plánovací dokumentace nejsou důvodné. Úvahy městského soudu pouze doplňují důvody, pro které shledal žalobní body důvodnými. Ani úvahy městského soudu týkající se úpravy hřišť a zeleně nejsou nosnými důvody, pro které bylo vyhověno žalobní námitce.

[44] Neobstojí ani odkaz stěžovatelky na § 96b stavebního zákona, který nebyl v době vydání rozhodnutí žalovaného platný. Do stavebního zákona vešel s účinností od 1. 1. 2018.

[45] Ohledně postupu při výpočtu odstupových vzdáleností staveb mají žalobci za to, že není prostor pro více výpočtových metod. Neví, proč by se nemohl aplikovat čl. 8 odst. 2 a 9 OTPP. Při aplikaci uvedené vyhlášky by stěžovatelka I došla ke stejnému závěru jako městský soud.

[46] K narušení pohody bydlení žalobci uvádí, že umístěním předmětné stavby dojde k navýšení hlukové a emisní zátěže; pohoda bydlení se nezachovává. Jak již žalobci opakovali, tvrzení, že podle územního plánu lze pozemek zastavět, nemůže obstát, neboť navrhované stavby jsou v rozporu s regulativy územního plánu.

[47] Oproti stěžovateli I žalobci míní, že městský soud závazné podklady žalobou napadeného rozhodnutí přezkoumávat může, což i učinil a své závěry správně odůvodnil v bodech (101) a (103) napadeného rozhodnutí.

[48] Žalobci opakovaně uváděli, že v dané lokalitě je již v současné době nepřípustně překročena hladina hluku, a to u několika objektů, což plyne ze spisového materiálu. Již

v řízení o umístění stavby musí být prokázáno, že stavba splňuje požadavky právních předpisů, včetně požadavků na ochranu veřejného zdraví, jinak ji nelze umístit. Z podkladů rozhodnutí přitom plyne, že dané limity a požadavky splněny nejsou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[49] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[50] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[51] Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

[52] Nejvyšší správní soud obdržel dne 23. 11. 2021 kasační stížnost stěžovatele II a dne 25. 11. 2021 kasační stížnost stěžovatelky I. Následně si Nejvyšší správní soud vyžádal správní spisy správních orgánů I. a II. stupně. Tyto obdržel dne 20. 12. 2021 spolu s přípisem stěžovatele II, v němž se uvádí, že „*magistrát hlavního města Prahy zasílá ke kasační stížnosti projednávané pod sp. zn. 2 As 311/2021 správní spisy stěžovatele a správního orgánu včetně dokumentace, které mu byly vráceny Městským soudem v Praze*“.

[53] Nejvyšší správní soud však zjistil, že ve spisovém materiálu správních orgánů absentují důležité dokumenty. Vyzval tedy dne 6. 3. 2023 stěžovatele II k předložení úplného správního spisu. Stěžovatel II odpověděl přípisem ze dne 7. 3. 2023, že doložil Nejvyššímu správnímu orgánu správní spisy již dne 15. 12. 2021.

[54] Vzhledem k tomu, že spisový materiál správních orgánů neobsahoval rejstřík (soupis dokumentů), vyžádal si jej Nejvyšší správní soud dne 20. 3. 2023 u stěžovatele II, který jej dne 29. 3. 2023 zaslal. Na základě předloženého rejstříku a spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že chybí následující dokumenty:

- č. j. 103236/2012/MCP8 - Žádost o vydání rozhodnutí - parc. č. 1083/37,44, k. ú. Troja (ARA, s.r.o., Sázavská, Praha 2) + dokumentace (Poř. 1.);
- č. j. MCP8 106034/2012 - Oběh spisu (Poř. 2.);
- č. j. MCP8 106035/2012 - záznam o určení oprávněné úřední osoby (Poř. 3.);
- č. j. MCP8 127976/2012 - výzva - doplnění žádosti; usnesení - přerušení řízení (Poř. 4.);
- č. j. 165510/2012/MCP8 - Doplnění žádosti - BD Písečná (ARA spol. s.r.o., Na Příkopě 391, Praha 1) (Poř. 5.);

pokračování

- č. j. MCP8 008149/2013 - oznámení o zahájení řízení – jednání (Poř. 6.);
- č. j. MCP8 055917/2013 - výzva - doplnění žádosti; usnesení - přerušování řízení (Poř. 115.);
- č. j. 080918/2013/MCP8 - Doplnění žádosti o vydání Územního rozhodnutí - BD Písečná, č.j. MCP8 055917/20 (ARA spol. s r.o., Na Příkopě 391, Praha 1) (Poř. 116.);
- č. j. MCP8 081465/2013 - oznámení o zahájení řízení – jednání (Poř. 117.);
- č. j. MCP8 097785/2013 - protokol - územní řízení (Poř. 120.);
- č. j. MCP8 039881/2014 - rozhodnutí o umístění stavby (Poř. 193.).

[55] Nejvyšší správní soud proto stěžovatele II vyzval k doložení konkrétních listin. Ten na výzvu reagoval přípisem ze dne 27. 4. 2023 s tím, že kompletní dokumentaci zaslal dne 15. 12. 2021 ve dvou balících. Kopie spisů a dokumentace pro územní řízení nemá k dispozici. Nejvyšší správní soud poté telefonicky dne 16. 5. 2023 dvakrát kontaktoval stěžovatele II ohledně detailů spisové dokumentace. Z telefonátu vyplynulo, že stěžovatel II ani správní orgán I. stupně nevedli elektronický spis, tudíž nemohou doložit chybějící podklady v elektronické podobě.

[56] V § 17 odst. 1 správního řádu se správním orgánům ukládá povinnost vést řádně správní spis. Stanoví se v něm, že *v každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.*

[57] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální 'stopu' postupu řízení.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS).

[58] Soudy jsou povinny v případě tvrzených chybějících dokumentů ve správním spise zohlednit úroveň vedení předloženého správního spisu. „*Za situace, kdy předmětný spis obsahuje soupis všech svých součástí, jednotlivé lisy spisu jsou svázány, konsekutivně číslovány a logicky na sebe navazují, nevyvstávají rozumné pochybnosti o úplnosti spisového materiálu, které by odůvodňovaly obavu ze ztracení předmětného podání.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, č. j. 3 As 150/2015-40).

[59] Shora vyjmenované chybějící dokumenty jsou zásadní pro posouzení věci. Z dokumentů vycházel nejen stěžovatel II, ale i městský soud. Z odůvodnění napadeného rozsudku jasně plyne, že městský soud jako podklady pro odůvodnění napadeného rozsudku využíval projektovou dokumentaci, rozhodnutí žalovaného, zjišťoval stanoviska dotčených

orgánů atd. Městský soud pak spisový materiál vrátil zpět stěžovateli II k dalšímu řízení, neboť napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil.

[60] Pracovnice stěžovatele II při telefonním rozhovoru dne 16. 5. 2023 uvedla, že od městského soudu obdržela úplný spis. Nejvyššímu správnímu soudu však stěžovatele II zaslal spis bez uvedených dokumentů.

[61] Řádné vedení správního spisu je zásadní pro posouzení merita věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2011, č. j. 1 As 10/2011-122). Na kvalitu a úplnost správního spisu musí v průběhu celého řízení dbát nejen soudy, ale i odvolací orgány; v opačném případě může dojít k narušení právní jistoty účastníků řízení.

[62] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li z něho zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo rozhodnutí vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).

[63] Ze spisového materiálu není zřejmé, z jakých podkladů a obsahu vycházely správní orgány a městský soud při svém rozhodování ve věci. Doručený spisový materiál v podstatě obsahuje pouze námitky a odvolání osob zúčastněných na řízení. Tento nedostatek se nepodařilo odstranit ani úsilím Nejvyššího správního soudu. Jemu se sice podařilo zjistit, jaké všechny podklady v dostupné spisové dokumentaci chybí, zatím se je však nepodařilo opatřit, a to ani v kopiích.

[64] Na základě výše uvedeného tak Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá nic jiného, než zrušit napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného v žalobou napadené části pro nepřezkoumatelnost a vrátit žalovanému věc k dalšímu řízení. Prvotně bude třeba provést rekonstrukci spisového materiálu a pokud možno preventivními opatřeními zajistit, aby nadále již spisový materiál zůstal kompletní a dostatečně přehledný. Až poté, tedy až na základě úplné spisové dokumentace, mohou žalovaný, potažmo městský soud rozhodovat ve věci, v opačném případě by totiž byla porušena práva na soudní ochranu v důsledku nedostatků ve vedení spisové dokumentace.

IV. Závěr a náklady řízení

[65] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož by městský soud v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného než rozhodnutí žalovaného v části napadené žalobou zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost, povaha věci umožňuje, aby o žalobě rozhodl sám Nejvyšší správní soud. Proto podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil také část III. rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[66] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud, zruší-li podle odst. 2 písm. a) téhož paragrafu rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na

pokračování

základě § 120 s. ř. s., mají žalobci, kteří ve věci jako celku uspěli (žalobou napadená část III. rozhodnutí žalovaného byla Nejvyšším správním soudem zrušena a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení), právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[67] V řízení o žalobě byli žalobci zastoupeni advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D. Zástupce učinil v řízení před městským soudem dva úkony právní služby, a to příprava a převzetí zastoupení a podání žalob spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku žalob [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Za každý ze dvou úkonů právní služby náleží zástupci žalobců při společném zastupování tří žalobců mimosmluvní odměna ve výši 7 440 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 15 480 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, odměnu je proto třeba zvýšit o částku 3 251 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Žalobci dále na soudních poplatcích za žaloby a návrhy na přiznání odkladného účinku žalob zaplatili 3x 3 000 Kč a 3x 1 000 Kč, celkem 12 000 Kč. I náhrada těchto částek jim přísluší. Celkem je tedy žalovaný povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o žalobách částku 27 480 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, přiměřené částce, již je třeba platit, a okolnostem věci; platebním místem je advokát žalobců.

[68] I v řízení o kasačních stížnostech byli žalobci zastoupeni advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D. Zástupce učinil v řízení před Nejvyšší správním soudem jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatele II a stěžovatelky I [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon právní služby náleží zástupci žalobců při společném zastupování tří žalobců mimosmluvní odměna ve výši 7 440 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 7 740 Kč. Zástupce je plátcem DPH, odměnu je proto třeba zvýšit o částku 1 625 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Celkem je tedy žalovaný povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 9 365 Kč, a to stejným způsobem jako náhradu nákladů řízení o žalobách.

[69] Žalovaný jako procesně neúspěšný účastník řízení o žalobách a kasačních stížnostech jako celku nemá právo na náhradu nákladů řízení o nich.

[70] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Soud jim na návrh může rovněž přiznat náhradu i dalších nákladů řízení, existují-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Osoby zúčastněné na řízení žádné soudem uložené povinnosti neplnily. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobách a osoby zúčastněné na řízení I) až XCIV) ani na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

[71] V řízení o kasačních stížnostech vystupovala osoba zúčastněná na řízení XCV) v pozici jednoho ze stěžovatelů, tedy jednoho z účastníků řízení o kasační stížnosti. V tomto řízení nemá ona právo na náhradu nákladů řízení proto, že ve věci samé jako celku ji též nelze považovat za procesně úspěšnou – procesně je její postavení blízké postavení

žalovaného, jelikož předmětem žaloby bylo rozhodnutí žalovaného opravňující osobu zúčastněnou na řízení XCV) na její žádost k určitému jednání.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. října 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu