



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudkyň Lenky Oulíkové a Lenky Krupíckové v právní věci žalobce: **Spolek Šárecké údolí**, se sídlem Pod Mlýnkem 68/4, Praha 6, zastoupen Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 6**, se sídlem Československé armády 601/23, Praha 6, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) I. Š., II) P. Š., III) CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **IV) Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2023, č. j. 8 A 140/2021-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 5. 2020, č. j. MCP6 161207/2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydal společné povolení stavebního záměru: *Novostavba rodinného dvojdomu část „B“ včetně napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, uliční oplocení, opěrné zdi a stavba chodníku při ulici V Šáreckém údolí* (dále jen „stavba“) na pozemcích p. č. XA a XB v katastrálním území D.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, shledal, že žalobce je vzhledem k tvrzenému zkrácení na právu na příznivé životní prostředí, svému účelu vyjádřenému ve stanovách, sídlu i místní zakotvenosti legitimován k podání žaloby. Žalobní námitky však neshledal důvodnými.

[4] Městský soud nepřisvědčil žalobci, že projektová dokumentace nepředstavovala dostatečný podklad pro posouzení záměru a že ve skutečnosti šlo o stavbu se třemi (směrem do zahrady 3,5) nadzemními podlažními, jejíž hrubá podlažní plocha (HPP) přesahuje regulativ stanovený územním plánem. Podle městského soudu žalovaný nepochybil, pokud vzhledem ke stavebně a konstrukčně jednoduchému řešení stavby shledal rozsah předložené dokumentace dostatečný dle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (dále jen „vyhláška č. 499/2006 Sb.“), a navržený záměr vyhodnotil jako stavbu se dvěma nadzemními podlažními a jedním podzemním podlažím. Změna terénu byla navržena pouze v místě provádění stavby za účelem provedení základových konstrukcí stavby rodinného domu, součástí záměru nebyly samostatné terénní úpravy, respektive změna využití území dle § 80 stavebního zákona. Stavební úřad mohl v souladu s § 94m odst. 3 stavebního zákona upustit od provedení ohledání na místě a ústního jednání. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací a platným územním plánem hl. m. Prahy byl dle § 96b stavebního zákona řádně posouzen orgánem územního plánování v souhlasném závazném stanovisku Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 30. 7. 2019 a žalovaný ho v napadeném rozhodnutí samostatně nepřezkoumával.

[5] K námitce směřující proti závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody městský soud zdůraznil, že byla formulována velmi obecně, a mohl se jí proto zabývat pouze v odpovídající míře obecnosti. Dotčený orgán odůvodnil, proč je stavba v souladu s podmínkami využití území přírodního parku podle § 15 nařízení hl. m. Prahy č. 10/2014 Sb., o zřízení přírodních parků na území hl. m. Prahy (dále jen „nařízení č. 10/2014“), a s požadavky na ochranu krajinného rázu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Poukázal na to, že daná lokalita je územním plánem vymezena jako zastavitelné území, v němž lze umisťovat stavby, které budou respektovat charakter území. V tomto případě se jednalo o dostavbu v rámci stávajícího sídla za účelem rozvoje bydlení v ploše určené pro bydlení, v místě, v němž jsou typické rodinné domy se dvěma nadzemními podlažními a podkrovím či podzemním podlažím využívajícím svažitosti terénu. Vyhodnotil, že stavba tvořící dvojdom hmotově odpovídá okolní zástavbě a charakteru zastavitelných ploch přírodního parku, velikosti pozemku, nemění stávající měřítko zástavby a představuje standardní prvek mozaiky území. Dospěl k závěru, že záměr nemůže snížit estetické či přírodní hodnoty přírodního parku ani pozitivní hodnoty krajinného rázu. Městský soud shledal odůvodnění souladu s požadavky zákona o ochraně přírody v mezích uplatněné žalobní argumentace dostatečně odůvodněným a zákonným.

[6] Městský soud neshledal důvodným ani třetí žalobní bod, v němž žalobce namítl nedostatečné posouzení souladu záměru s obecnými požadavky na umisťování staveb stanovenými nařízením č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „nařízení č. 10/2016“),

pokračování

konkrétně s § 20 odst. 1, podle něhož „*při umísťování staveb musí být přihlédnuto k charakteru území, zejména ke vztahu zástavby k veřejným prostranstvím, půdorysným rozměrům okolních staveb a jejich výšce.*“ Uvedl, že stavební úřad zhodnotil soulad s PSP na str. 6 až 8 napadeného rozhodnutí a shledal, že stavba rodinného domu s jedním podzemním a dvěma nadzemními podlažími o zastavěné ploše 132 m² odpovídá rozsahem a účelem stávajícím stavbám v dotčené lokalitě a nenaruší charakter zástavby. Poukázal na to, že se nejedná o lokalitu s ucelenou jednotnou zástavbou s patrným jednotným architektonickým ztvárněním staveb. Plocha nemá územně plánovací dokumentaci určené podrobnější regulativy typu zastavění, zastřešení či půdorysného řešení. Stavba splňuje též kód míry využití území a odpovídá struktuře zastavění i charakteru zástavby. Dle městského soudu žalovaný posoudil též hmotové řešení a záměr posoudil v souladu s § 20 odst. 1 PSP.

[7] Městský soud uzavřel, že účastenství tzv. ekologických spolků ve správním řízení není podmínkou procesní legitimace pro podání správní žaloby, ale otázkou věcné legitimace. Na základě zhodnocení žalobních bodů dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemohlo žalobce zkrátit na právech, neboť vliv stavby na životní prostředí nedosahuje potřebné míry intenzity. K tomu dodal, že se jedná o stavbu běžného rodinného dvojdomu, který není ničím atypický, v ploše určené územně plánovací dokumentací k zastavění stavbami pro bydlení, které jsou zde již přítomny. Každá nová výstavba nějakým způsobem zasahuje do složek životního prostředí, ke zkrácení práv žalobce napadeným rozhodnutím však nedošlo.

III.

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Namítá, že městský soud stejně jako žalovaný vyšel z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel v žalobě namítl, že žalovaný tím, že neověřil skutečné poměry v území, nezjistil, že projektová dokumentace neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Jelikož městský soud považoval podklady za dostatečné, je vypořádání žalobních námitek nezákonné a nepřezkoumatelné. Vada projektové dokumentace spočívá dle stěžovatele především v tom, že dle projektové dokumentace měl být do území umístěn objekt se dvěma nadzemními podlažími a jedním klesajícím podzemním podlažím, ačkoliv reálně se jedná o objekt se třemi nadzemními podlažími a směrem do zahrady se třemi nadzemními a jedním klesajícím podzemním podlažím. Důvodem je, že v dokumentaci není v rozporu s vyhláškou č. 499/2006 Sb. řádně znázorněno výškové osazení ve vztahu ke stávajícímu terénu a okolí. Žalovaný neměl dokumentaci akceptovat, neboť neposkytovala dostatečný podklad k řádnému posouzení záměru. Ve svém důsledku nedostatečná dokumentace způsobila, že žalovaný umístil do území naddimenzovanou stavbu. Městský soud rezignoval na samostatné posouzení námítky nesprávně zjištěného skutkového stavu a v rozporu se zásadou materiální pravdy ji vypořádal odkazem na vyjádření žalovaného.

[10] Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že nepřihlédl ke skutečnostem, které uvedl v replice. V ní poukázal na to, že žalovaný vyzval stavebníky k bezodkladnému zastavení prací, neboť při kontrolní prohlídce zjistil, že stavba je prováděna v rozporu se společným povolením a vykazuje změny v osazení do terénu a zásadně překračuje původně povolenou hmotu. To, že výsledná stavba je v rozporu s vydaným společným povolením, dle

stěžovatele dokládá, že žalovaný nezjistil skutečný stav věci. Stavebníci museli požádat o dodatečné povolení stavby a žalovaný je vyzval k doplnění projektové dokumentace vzhledem k výšce nadzemního podlaží, podzemnímu podlaží a všem změnám, které byly provedeny v rozporu se společným povolením záměru, a k uvedení dokumentace do souladu s nařízením č. 10/2016 Sb. Nedostatky, které žalovaný požadoval odstranit, se v mnohém shodují s těmi namítanými v žalobě. Z toho stěžovatel dovozuje, že projektová dokumentace trpěla nedostatky. Jelikož žalovaný nezjistil, že povolovaný záměr ve skutečnosti nebude odpovídat předložené dokumentaci vzhledem k místním poměrům, je společné povolení nezákonné.

[11] Stěžovatel namítá, že městský soud měl z důvodu nedostatečného zjištění skutečného stavu věci napadené rozhodnutí zrušit. Jelikož tak neučinil, je napadený rozsudek nezákonný. Vzhledem k tomu, že městský soud vycházel stejně jako napadené rozhodnutí z nesprávně zjištěného skutkového stavu, tedy že do území je umísťována stavba o dvou nadzemních podlažích a jednom podzemním, považuje stěžovatel vypořádání žalobních námitek za nepřezkoumatelné.

[12] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že jde o stavbu běžného rodinného dvojdomu, který není ničím atypický, a nemůže tak zasáhnout do jeho právní sféry. Stěžovatel považuje záměr za nepřijatelný, neboť svými rozměry a architektonickým řešením neodpovídá zástavbě okolních rodinných domů. Jeho realizací je stěžovatel dotčen na právech. Zatěžující vlivy záměru negativně zasahují do ochrany krajinného rázu jako součásti práva na příznivé životní prostředí i do vlastnického práva členů stěžovatele nerušeně užívat své nemovitosti.

[13] Stěžovatel dále namítá nezákonnost společného povolení pro rozpor s územním plánem, a to s podmínkami využití stabilizovaného území. Záměr byl umístěn do plochy OB-B – čistě obytné a do plochy stabilizovaného území. Dle textové části územního plánu, oddílu 7 – Podmínky prostorového uspořádání, bodu 7a) – Míra využití ploch, bodu 3, platí, že „*ve stabilizovaném území není uvedena míra využití ploch (platí vždy u ploch OB, OV, SV a SMJ), z hlediska limitů rozvoje je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti. Přípustné řešení se v tomto případě stanoví v souladu s charakterem území s přihlédnutím ke stávající urbanistické struktuře a stávajícím hodnotám výškové hladiny uvedeným v Územně analytických podkladech hl. m. Prahy.*“ Tyto aspekty nebyly žalovaným dostatečně posouzeny. Podle stěžovatele se stavebník záměrem nesnaží přizpůsobit charakteru okolní zástavby, o čemž svědčí i nutnost zastavení stavebních prací. Navržená stavba zhorší kvalitu prostředí a hodnotu území. Podle Územně analytických podkladů hl. m. Prahy je území, v němž se záměr nachází, součástí lokality č. 243 Tichá Šárka, tedy zastavěné obytné lokality s vesnickou strukturou zástavby s typicky 2 podlažími, pro kterou jsou v dané části ulice V Šáreckém údolí typické individuální izolované rodinné domy maximálně o 2 nadzemních podlažích s typickou výškovou hladinou 6,01 - 9,00 m. Tento typ zástavby a její hmotové a prostorové uspořádání utváří charakter území, který musí být dle územního plánu zachován. Tří a vícepodlažní stavby se zde nevyskytují. Záměr je tak v rozporu s podmínkami územního plánu pro stabilizované území, neboť překračuje objemové limity stavby. Záměr proto nelze hodnotit jako stavbu běžného rodinného dvojdomu.

pokračování

[14] Stěžovatel též namítá, že v závazném stanovisku orgánu územního plánování byl nedostatečně posouzen soulad s úkoly a cíli územního plánování. Pokud by žalovaný, respektive orgán územního plánování, záměr z tohoto pohledu řádně posoudili, nemohli by ho akceptovat. Na sousedních pozemcích se nachází rodinné domy, vily a viladomy s maximálně dvěma nadzemními podlažími a šikmou střechou. Záměr se třemi nadzemními podlažími a rovnou střechou se zcela vymyká charakteru území. Pokud není zachován charakter území, dochází ke ztrátě hodnot daného území, což je v rozporu s § 18 a 19 stavebního zákona. Záměr nesplňuje podmínky pro hospodárné využití zastavěného území a nevyhovuje urbanistickým, architektonickým a estetickým požadavkům na využívání a prostorové uspořádání území s ohledem na podmínky v území a jeho charakter. Zachování charakteru tradiční venkovské zástavby je veřejným zájmem, který je třeba chránit před nevhodnými stavebními zásahy. Při posuzování záměru je třeba upřednostnit zájem na ochraně architektonického dědictví před soukromým zájmem na řešení stavby, která mu odporuje.

[15] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nedostatečně posoudil zákonnost závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Posuzoval ho optikou záměru, který splňuje podmínky pro objem a podlažnost staveb, ačkoliv je nesplňuje. Rozpor s charakterem okolní zástavby je o to významnější, že záměr byl umístěn v přírodním parku Šárka-Lysolaje, ačkoli nesplňuje podmínky § 15 nařízení č. 10/2014 Sb., podle nichž je podmínkou umístění nové stavby do přírodního parku soulad s územně plánovací dokumentací, nenarušení charakteru lokality a respekt k hodnotám území. Záměr je v rozporu se zásadami ochrany stanovenými pro předmětnou lokalitu koncepčně-metodickou pomůckou, kterou vypracoval doc. Ing. arch. Ivan Vorel, CSc. a kol., *Přírodní park Šárka – Lysolaje; Zásady ochrany krajinného rázu ve smyslu § 12 zákona č. 114/1992 Sb. s ohledem na kulturní a historickou charakteristiku a na estetické hodnoty území přírodního parku*, z roku 2002. Orgán ochrany přírody se s tímto podkladem nevypořádal, ačkoli z něj v minulosti vycházel. K tomu stěžovatel předložil rozhodnutí ze dne 2. 6. 2005. Orgán ochrany přírody tak porušil i základní zásady vymezené v § 2 odst. 4 a § 7 správního řádu. Orgán ochrany přírody uvedl, že lokalita je vymezena jako zastavitelné území dle platného územního plánu, a je v ní tedy možné umisťovat stavby, přičemž je nutné, aby nová zástavba respektovala charakter lokality. Vícepodlažní rodinný dvojdom však nerespektuje okolní prostředí svojí hmotou (tři nadzemní podlaží a jedno podzemní podlaží s rovnou střechou), nevhodným architektonickým výrazem i situováním na pozemku (v pohledově exponované poloze). Dle stěžovatele záměr narušuje krajinný ráz lokality nad přípustnou mírou, nerespektuje účel vymezení přírodního parku a nesplňuje podmínky § 15 odst. 3 č. 10/2014 Sb.

[16] Stěžovatel též namítá, že záměr je v rozporu s obecnými požadavky na využívání území. Záměr (s výškou od podlahy k hraně římsy 11,4 m) je v rozporu s § 26 odst. 1 PSP, podle něhož se stavby umisťují v souladu s výškou okolních staveb a výškovou regulací stanovenou dle § 25 PSP, neboť přesahuje stanovenou výškovou regulaci pro danou hladinu II. Záměr je též v rozporu s požadavkem na umisťování staveb s ohledem na charakter území ve smyslu § 20 PSP, neboť stavby se třemi nadzemními podlažími se v dané lokalitě vůbec nevyskytují.

[17] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožňuje se závěry městského soudu a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[18] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[20] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[21] Jak bude dále rozvedeno, stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti některé důvody, které neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Takové námitky nejsou přípustné. Kasační stížnost však není nepřípustná jako celek, neboť stěžovatel uplatnil též námitky, které lze věcně projednat.

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., jsa vázán rozsahem a (přípustnými) důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost je vadou, k níž by byl případně Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech a proč považuje námitky účastníků řízení za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, či ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 146/2021-26). Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, respektive proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovanou judikaturu). Napadený rozsudek výše uvedená kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Je z něj patrné, proč městský soud neshledal žalobní body důvodnými.

[24] Městský soud správně vyšel z toho, že s ohledem na místní vztah stěžovatele jakožto ekologického spolku, jehož účelem je ochrana životního prostředí, přírody, krajiny, krajinného rázu a urbanisticko-architektonických charakteristik Šáreckého údolí (součásti

pokračování

přírodního parku Šárka – Lysolaje) k předmětu napadeného rozhodnutí je dána jeho žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ačkoli stěžovatel nebyl účastníkem řízení podle stavebního zákona, mohl u správního soudu bránit právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod v mezích stanovených zákonem dle čl. 41 Listiny základních práv a svobod (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 1 As 21/2023-84).

[25] V rámci přiznané aktivní legitimace může ekologický spolek úspěšně uplatňovat jen takové žalobní námitky, které se vztahují k předmětu jeho činnosti, tj. k jím hájeným zájmům na ochraně životního prostředí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS, a v něm citovanou judikaturu). Stěžovatelem uplatněné žalobní námitky z tohoto věcného omezení nevybočily.

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že skutkový stav, z něhož městský soud vyšel, byl v rozporu s podklady ve spisu, a že žalovaný tím, že neprovedl místní šetření, rozhodl na základě dokumentace, která neodpovídala skutečným poměrům v území. Městský soud přisvědčil žalovanému, že předložená projektová dokumentace byla dostatečná pro posouzení záměru. Žalovaný ve svém vyjádření, s nímž se městský soud ztotožnil, poukázal na to, že v dokumentaci byla uvedena absolutní výška stavby (+ 6,750 m, kdy 0,000 = 232,42 m n. v. B. p. v.), přičemž navržené dvouúrovňové podzemní podlaží odpovídalo definici § 2 písm. p) bodu 1 nařízení č. 10/2016, neboť úroveň převažující části podlahy byla níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého upraveného terénu v pásu širokém 3 m po obvodu stavby. K tomu poukázal na to, že úroveň podlah byla navržena na výškových kótách -3,2 a -4,65 m s tím, že nejvyšší bod výškové úrovně přilehlého *upraveného* terénu byl navržen na kótách -1,85 m při jižní a -2,15 m při východní straně objektu. Uvedené údaje odpovídají dokumentaci stavby, která je součástí správního spisu. Jak uvedl městský soud, žalovaný mohl podle § 94m odst. 3 stavebního zákona od ohledání na místě upustit, jestliže mu byly známy poměry v území. To, že stavba je umístována ve svažitém terénu a pozemek p. č. XB se svažuje směrem k severu (z 230 m n. v. při ulici V Šáreckém údolí po 224 m n. v.) vyplývalo i z obsahu mapových podkladů, na nichž je znázorněn průběh vrstevnic, a které jsou součástí správního spisu. Výškové osazení budovy tak bylo z podkladů, které jsou součástí správního spisu, patrné. Projektová dokumentace též uváděla, že se jedná o svažitý pozemek, který bude v severní části částečně vyrovnán, první podlaží bude částečně zapuštěno do terénu, vjezd s opěrnými stěnami se bude snižovat z úrovně ulice (-2 m) do úrovně krytých stání (- 3,2 m), přičemž bude využit materiál z výkopů zemních prací. Dokumentace obsahovala rovněž vyznačení průběhu přilehlého upraveného terénu po jižní a východní straně. K námitce stěžovatele, že navržený záměr by vyžadoval terénní úpravy ve smyslu § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, které nebyly řádně povoleny, a nelze je proto provést, městský soud uvedl, že stavba měla být dle napadeného rozhodnutí provedena podle projektové dokumentace, změna terénu byla navržena v místě provádění stavby, napadené rozhodnutí předpokládalo úpravu svažitého terénu a záměr neobsahoval samostatné terénní úpravy vyžadující rozhodnutí o změně využití území dle § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Stěžovatel v kasační stížnosti nenamítl, že by předpokládané vyrovnání (úprava) terénu vyžadovala rozhodnutí o změně využití území dle § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, ani nenamítl, že by sporné podlaží nesplnilo definici podzemního podlaží odvozenou od úrovně přilehlého *upraveného* terénu,

z níž vyšel žalovaný a městský soud. Není úkolem Nejvyššího správního soudu, stejně jako nebylo úkolem městského soudu, aby za stěžovatele chybějící argumentaci domýšlel.

[27] Namítá-li stěžovatel, že nedostatečné zjištění skutkového stavu dokládá jím v replice uvedená skutečnost, že žalovaný vyzval stavebníky k zastavení prací, neboť při kontrolní prohlídce zjistil, že stavba byla prováděna v rozporu se společným povolením (vykazovala změny v osazení do terénu a překračovala původně povolenou hmotu), nesvědčí to o nedostatečném ověření projektové dokumentace, ale pouze o jejím nerespektování stavebníky. Pokud jde o namítanou výzvu k doplnění dokumentace stavby provedené v rozporu se společným povolením vzhledem k výšce nadzemního podlaží, podzemnímu podlaží a celkově všem změnám provedeným v rozporu s napadeným rozhodnutím a jejímu uvedení do souladu s nařízením č. 10/2016 Sb., lze souhlasit s městským soudem, že byla učiněna v jiném řízení a netýkala se projektové dokumentace k původně navrženému záměru, ale navazovala na změny v provedení stavby v rozporu se společným povolením (ověřenou projektovou dokumentací), jejichž dodatečného povolení se stavebníci domáhali. Pro posouzení, zda měl žalovaný dostatek podkladů pro vydání společného povolení pro záměr dle původní projektové dokumentace, respektive posouzení povahy sporného podlaží a HPP, tedy nebyla rozhodná.

[28] Pokud jde o kasační námitky nedostatečného posouzení naplnění podmínek využití stabilizovaného území dle územního plánu a souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona žalovaným v napadeném rozhodnutí, tyto důvody stěžovatel v řízení před městským soudem neuplatnil, ač tak učinit mohl, neboť směřují proti postupu správních orgánů. Pokud jde o rozpor s územním plánem, stěžovatel se v žalobě omezil na námitku nesprávného výpočtu HPP. Nesprávné či nedostatečné posouzení souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování žalovaným ani orgánem územního plánování nenamítá. Jde tedy o nepřipustné námitky ve smyslu § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jimi nemůže zabývat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019-76, bod 23). Nejvyšší správní soud připomíná, že v řízení o kasační stížnosti nemá znovu komplexně přezkoumávat napadené rozhodnutí. Jeho úkolem je přezkoumat rozhodnutí správního soudu a zhodnotit, zda se dostatečně a správně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Obsah a rozsah kasačních námitek je tak podmíněn obsahem a rozsahem námitek žalobních (srov. např. rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 14. 12. 2021, č. j. 10 Ads 101/2020-39). Ve vztahu k nedostatečnému posouzení souladu s územním plánem žalovaným navíc stěžovatel i v kasační stížnosti pomíjí, že soulad s územním plánem byl věcně posouzen Magistrátem hl. m. Prahy jakožto orgánem územního plánování v závazném stanovisku dle § 96b stavebního zákona, jak upozornil městský soud. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí by tak mohla způsobit nepřezkoumatelnost závazného stanoviska, nikoli nedostatek vlastního věcného posouzení žalovaným v napadeném rozhodnutí.

[29] Ke kasační námitce nezákonnosti závazného stanoviska je třeba předně zdůraznit, že v žalobě byla tato námitka vznesena zcela obecně. Stěžovatel vyjádřil pouze obecný nesouhlas se závěrem orgánu ochrany přírody o souladu s nařízením č. 10/2014 Sb. a § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny s tím, že nesouhlasí se závěrem, že se bude jednat o stavbu odpovídající okolní zástavbě a charakteru území zastavitelných ploch, aniž by svou

pokračování

argumentaci jakkoli blíže rozvinul. Tím předurčil, jak k této námitce, která byla na samé hranici řádně uplatněného žalobního bodu, městský soud přistoupil. Městský soud se tedy mohl pouze v obecné rovině vyjádřit k tomu, zda byly závěry závazného stanoviska srozumitelně a dostatečně odůvodněné. Shledal, že orgán ochrany přírody dostatečně odůvodnil, proč shledal záměr v souladu s podmínkami využití přírodního parku dle § 15 nařízení č. 10/2014 Sb. a požadavky na ochranu krajinného rázu dle § 12 zákona o ochraně přírody, a posoudil přitom, zda záměr stavby rodinného domu (poloviny dvojdomu) o zastavěné ploše 132 m² umístovaný v ulici V Šáreckém údolí naproti obytnému souboru v areálu bývalé cihelny respektuje charakter lokality. Poukázal mimo jiné na to, že se jedná o dostavbu sídla v zastavitelné ploše určené pro zastavění stavbami pro bydlení, v místě jsou typické rodinné domy s maximálně dvěma podlažími a podkrovím, respektive podzemním podlažím využívajícím svažitosti terénu, rodinný dům tvořící hmotový celek se sousedním rodinným domem (dvojdům) hmotově odpovídá okolní zástavbě a charakteru území zastavitelných ploch přírodního parku, stavba odpovídá velikosti pozemku, nemění tak měřítko stávající zástavby a bude představovat standardní prvek mozaiky území, přičemž s ohledem na současný stav území nemůže snížit estetické či přírodní hodnoty přírodního parku, které byly v závazném stanovisku popsány, ani pozitivní hodnoty krajinného rázu. Pokud chtěl stěžovatel v žalobě rozporovat obsah závazného stanoviska, jehož odůvodnění nelze považovat za nepřezkoumatelné, měl tvrdit konkrétní skutečnosti jsoucí v rozporu se závěry v něm obsaženými a předestřít konkrétní tvrzení o okolní zástavbě, které dle jeho názoru závěry orgánu ochrany přírody vyvrací, což neučinil. V takovém případě nebylo úkolem městského soudu, aby za stěžovatele chybějící tvrzení domýšlel. Ke kasací námitce stěžovatele, že stanovisko je v rozporu se zásadami vymezenými v koncepčním podkladu z roku 2002, s nímž se orgán ochrany nevypořádal, ačkoli z něj v jiné věci vycházel, a stanovisko je tak v rozporu se základními zásadami správního řízení, je třeba konstatovat, že jde o nový důvod, který žalobce neuplatnil v žalobě, a tedy o nepřípustnou námitku dle § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. Pouze na okraj lze poznamenat, že použití metodické pomůcky z roku 2002 v jednom rozhodnutí v jiné věci ze dne 2. 6. 2005 nemůže doložit ustálenou správní praxi, která by mohla založit legitimní očekávání. Současně stěžovatel ani nepředestřel konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje rozpor s konkrétními zásadami ochrany krajinného rázu.

[30] Pokud jde o posouzení souladu záměru s PSP, stěžovatel namítl především nepřezkoumatelnost úvahy žalovaného ve vztahu k posouzení souladu s § 20 odst. 1 PSP a pouze obecně uvedl, že podle jeho názoru záměr nenavazuje na okolní výstavbu, vybočuje z charakteru lokality, není přizpůsoben okolní zástavbě a představuje nadměrné a nevhodné využití pozemku. Konkrétnější tvrzení k tomu opět nepředestřel. Městský soud se tak zaměřil na posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, pokud jde o posouzení souladu záměru s uvedeným ustanovením PSP. Poukázal na to, že souladem s PSP se žalovaný zabýval na str. 6 až 8 napadeného rozhodnutí, včetně souladu s § 20 odst. 1 PSP. Žalovaný shledal, že rodinný dům s jedním podzemním a dvěma nadzemními podlažími o zastavěné ploše 132 m² z hlediska svého účelu, rozsahu a charakteru odpovídá charakteru zástavby v lokalitě, který nebude narušen. Městský soud ve shodě s žalovaným poukázal na to, že lokalita nemá jednotné architektonické ztvárnění staveb, což odpovídá též ortofotomapě založené ve správním spisu. Navržený rodinný dům svým umístěním odpovídá struktuře zastavění lokality, kdy stavby jsou umístěny na pozemcích přímo napojených na přilehlé veřejné prostranství. K tomu městský soud dodal, že územní plán

neobsahuje pro danou plochu podrobnější regulativy typu zastavení, zastřešení ani půdorysného řešení a že kód míry využití území záměr splnil. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že posouzení souladu s § 20 odst. 1 PSP bylo možné považovat ve světle žalobních námitek za dostatečné, zejména v situaci, kdy žalovaný vycházel i ze souhlasných závazných stanovisek orgánu ochrany přírody a orgánu územního plánování a v průběhu správního řízení nebyly vzneseny proti záměru žádné námitky. Stěžovatel v žalobě nepředestřel konkrétní argumentaci, kterou by posouzení souladu záměru s charakterem lokality zpochybnil.

[31] Kasační námitka stěžovatele, že záměr je v rozporu s § 26 odst. 1 PSP, neboť přesahuje výškovou regulaci stanovenou dle § 25 PSP, je nepřípustná dle § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s., neboť stěžovatel tuto argumentaci v žalobě neuplatnil. Bylo věcí stěžovatele, jak vymezí žalobní body, jimiž je krajský (městský) soud vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. Stěžovatel se omezil na obecnou námitku vybočení z charakteru zástavby, nadměrného využití pozemku a neadekvátního hmotového řešení. Rozpor s § 26 PSP s ohledem na výšku stavby nenamítl, ačkoli se žalovaný v napadeném rozhodnutí souladem s § 26 PSP zabýval a dospěl k závěru, že stavba nepřekračuje stávající výškovou hladinu okolních staveb. Stěžovateli nic nebránilo, aby tento důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí v žalobě konkrétně uplatnil a navrhl k němu důkazy. Jelikož tak neučinil, nelze městskému soudu vytýkat, že se touto otázkou nezabýval, a nemůže se k ní nyní vyjádřit ani Nejvyšší správní soud.

[32] K nesouhlasu stěžovatele se závěrem městského soudu, že se jednalo o běžný rodinný dům, který není ničím atypický, umístovaný v ploše pro bydlení, v níž se již stavby pro bydlení nachází, je třeba předně konstatovat, že závěr o tom, že napadené rozhodnutí nezkrátilo stěžovatele na právech, učinil městský soud po přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních námitek, které neshledal důvodnými. Nejvyšší správní soud současně souhlasí s městským soudem, že rodinný dům dle projektové dokumentace sám o sobě není nikterak atypický, přičemž i z ortofotomapy či studie záměru, které jsou součástí správního spisu, je patrné, že ztvárnění okolních staveb včetně střešní krytiny je v místě různorodé, navržený záměr rodinného domu (dvojdomu) byl umístován naproti rozsáhlejšímu modernímu obytnému souboru vedle stavby bungalovu s valbovou střechou, nikoli do prostředí s tradiční venkovskou zástavbou, jak naznačuje stěžovatel.

[33] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsah a rozsah soudního přezkumu v zásadě předurčuje obsah a kvalita žaloby. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobce domýšlet a dotvářet žalobní námitky či důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí z vlastní iniciativy. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne

pokračování

17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Žalobní argumentace byla velmi obecná, což předurčilo způsob jejího vypořádání. Stěžovatel v žalobě nepředestřel konkrétní důkazně podloženou argumentaci, kterou by závěry žalovaného, respektive dotčených orgánů zpochybnil, a na jejímž základě by bylo možné dospět k závěru o negativním zásahu do krajinného rázu. Jak bylo výše uvedeno, množství námitek vznesl stěžovatel až v kasační stížnosti, ač je mohl uplatnit již v žalobě, a tyto námitky tedy byly nepřípustné.

V.

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[36] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

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

V Brně dne 27. června 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu