



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **městská část Praha 4**, Antala Staška 2059/80b, Praha 4, zast. advokátkou JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc., Lazarská 13/8, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **OPAL REAL spol. s r.o.**, Rohanské nábřeží 671/15, Praha 8, zast. advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2023, čj. MHMP 43845/2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2023, čj. 17 A 21/2023-166,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2023, čj. 17 A 21/2023-166, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2023, čj. MHMP 43845/2023, **se ruší** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **39 162 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně JUDr. Aleny Bányaiové, CSc., advokátky.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 4 rozhodnutím ze dne 15. 12. 2021 k žádosti stavebníka - osoby zúčastněné na řízení z dubna 2014 umístil stavbu nazvanou „*Administrativní centrum Budějovická*“ a dočasnou stavbu zařízení staveniště na pozemcích parc. č. 310/118, 310/116,

310/117, 310/119, 3273/1, k. ú. Michle, a parc. č. 3218/1, k. ú. Krč. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 1. 2023 zamítl. Ve správním řízení bylo stěžejní spornou otázkou to, zda stavební záměr, který představuje velmi výraznou výškovou budovu, zapadá do urbanistického a architektonického charakteru území. Sporná byla též otázka zhoršení osvětlení okolních budov. Správní orgány dospěly k závěru, že stavební záměr dotváří křižovatku ulic Budějovická a Vyskočilova, kde se nachází výškové budovy. Širší okolí je pak charakteristické střídáním různých výškových struktur. Přestože stavební záměr působí v daném území dominantním dojmem a svým způsobem převyšuje okolní zástavbu, v kontextu širšího okolí nepřekračuje míru využití stávajícího území. Žalobkyně oproti tomu tvrdila, že stavební záměr je umístován do plochy sídliště Michelská s modernistickou strukturou. Stavební záměr podle jejího názoru nenavazuje na zástavbu bytových domů. Převyšuje je o několik pater a nezapadá do hmotového uspořádání daných budov. Nezapadá tedy do urbanistického a architektonického charakteru území.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila u městského soudu, který její žalobu zamítl. Městský soud má za to, že ohledně urbanistického a architektonického charakteru území se musí vzít v úvahu širší okolí záměru. Ztotožnil se se závěry žalovaného. Podle městského soudu požadavek žalobkyně, aby umístovaná stavba dokonale navazovala na charakter sousedních budov (hmotové řešení, pojetí parteru atd.), není oprávněný, protože pomíjí nejen existenci relevantních výškových budov, ale také značnou pestrost charakteru výstavby v okolí záměru.

[3] K odbornému posouzení Ing. arch. D. a znaleckému posudku PRO-PLANS s. r. o. městský soud uvedl, že se s nimi žalovaný vypořádal a soud se s jeho vypořádáním ztotožňuje. Podle žalovaného se jednalo o posouzení právní otázky - souladu záměru s požadavky § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), což náleží do pravomoci stavebního úřadu či orgánu územního plánování; nelze je proto ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu považovat za důkazy. Nadto se žalovaný s jejich obsahem alespoň stručně a nesouhlasně vypořádal. To městský soud považoval za dostačující.

[4] Podle městského soudu žalovaný na konkrétní námitky žalobkyně reagoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně. Struktura rozhodnutí a obsah přitom reflektují okolnosti věci – nejedná se o triviální záležitost, řízení je vedeno delší dobu a především byla opakovaně rušena prvostupňová rozhodnutí. Poslední rozhodnutí stavebního úřadu sice ve výroku dodrželo předtím vyslovený závazný právní názor žalovaného, ale v odůvodnění jej nerespektovalo. Žalovaný tak byl oprávněn vypustit problematiku pasáže z rozhodnutí stavebního úřadu a nahradit je vlastními úvahami. To učinil srozumitelně a přezkoumatelně.

[5] Městský soud také uvedl, že je splněna rovněž minimální hodnota osvětlení v řadové zástavbě v centrech měst s trvalým pobytém lidí. Podle jeho názoru je i v tomto případě nezbytné posuzovat širší okolí záměru.

2. Kasační řízení

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[7] Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil pojem stabilizované území. Uvedla, že záměr má být umístěn ve stabilizovaném území se způsobem využití SV – všeobecně smíšené. V územním plánu je stabilizované území charakterizováno jako „zastavitelné území, které je tvořeno stávající zpravidla souvislou zástavbou a stabilizovanou hmotovou strukturou, v němž územní plán nepředpokládá významný stavební rozvoj. Plochy OB, OV, SV a SMJ bez uvedeného kódu míry využití území jsou vždy stabilizované.“ Podle limitů rozvoje ve stabilizovaném území je ve stabilizovaném území „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.“ Limitům další výstavby ve stabilizovaném území se věnoval NSS v rozsudku ze dne 6. 3. 2023, čj. 5 As 25/2021-174, v němž uvedl, že pokud označené území má vymezený urbanisticko-architektonický charakter a územní plán nepředpokládá jeho výrazné změny, další výstavba by měla směřovat k zachování, dotvoření a rehabilitaci stávající urbanistické struktury. Kritéria, podle nichž se posuzuje, zda jsou limity v konkrétním případě naplněny, charakterizoval NSS v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, čj. 4 As 282/2022-174. Musí se vzít v úvahu charakter zkoumaného území, jeho urbanistická struktura a určit referenční území pro posouzení umístění stavby. Podstatné pro posouzení přípustnosti záměru je jeho srovnání se stávající zástavbou v lokalitě, dále jak velká část lokality bude tvořit jednu urbanistickou strukturu a které stavby je nutné pro srovnání využít. V citovaném rozsudku NSS zdůraznil, že stavební záměr by měl zapadat zejména do urbanistické struktury bezprostředního okolí. Podle rozsudku NSS ze dne 8. 2. 2023, čj. 3 As 247/2022-62, však nelze hodnotit záměr pouze z hlediska nejbližšího okolí, ale i z hlediska širšího okolí záměru. Podle stěžovatelky je nutné jako širší okolí vnímat dané stabilizované území. Z citované judikatury vyplývá, že parametry, které mají správní orgány zvažovat, jsou výška, podlažnost a celkový objem stavby či velikost, hmota a urbanistický ráz. Těmito kritérii se městský soud nezabýval.

[8] Městský soud uvedl, že posouzení stabilizovaného území musí být individuální. V projednávané věci je podle městského soudu podstatný kontext okolí, tj. křižovatka ulic Budějovická a Vyskočilova, ale i širší okolí, které je charakteristické střídáním různých struktur – různé výšky budov a jejich charakter. Podle stěžovatelky si však městský soud plete pojem stabilizované území s limity, za nichž lze novou stavbu do stabilizovaného území umístit. Otázkou tedy není stabilizované území jako takové. To je vymezeno územním plánem. Otázkou je, zda umístění určité stavby do stabilizovaného území vyhovuje limitům, které územní plán stanoví pro novou výstavbu v daném území. Stěžovatelka uvedla, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že se neposuzuje dané stabilizované území izolovaně, a nelze proto ignorovat okolí stabilizovaného území. Není ani zřejmé, na základě čeho k danému závěru městský soud dospěl. V rozsudku NSS sp. zn. 3 As 247/2022 je uvedeno, že se posuzuje urbanistická struktura v rámci stabilizovaného území.

[9] Městský soud uvedl, že vnímá apel na posuzování širšího okolí stavebního záměru. Nezmiňuje však, co tímto apelem rozumí, a není zřejmé, jaké širší okolí a jaké parametry by měly být posuzovány.

[10] Podle stěžovatelky nelze z napadeného rozsudku seznat, jaké území je referenční území, jaká je jeho urbanistická struktura ani to, s jakými referenčními stavbami by měl být stavební záměr srovnáván.

[11] Městský soud uvedl, že stavební záměr dotváří urbanistickou strukturu stabilizovaného území. Jde ovšem o rozdílné pojmy. Posouzení městského soudu neodpovídá skutkovému stavu a není ani zřejmé, co měl městský soud na mysli. Podle městského soudu stavební záměr dotváří křižovatku ulic Budějovická a Vyskočilova, neboť tam už jsou výškové budovy. Městský soud však neuvedl, o jaké výškové budovy se jedná. Pokud měl na mysli administrativní budovy Trianon a Raiffeisenbank, je třeba uvést, že tyto budovy jsou již mimo stabilizované území sídliště Michelská. Nadto stavební záměr svou výškou a objemem tyto budovy podstatně převyšuje. Nemůže se tedy jednat ani o dotváření křižovatky. K tvrzení, že stavební záměr vytváří protiváhu výškové dominantě České spořitelny, stěžovatelka uvedla, že budova České spořitelny je vysoká 71 m a nastavuje výškovou hladinu daného území.

[12] Podle stěžovatelky městský soud nevypořádal téměř žádnou žalobní námitku. Omezil se pouze na nesprávné úvahy o pojmu stabilizované území a dotváření stávající urbanistické struktury a dále pouze odkazoval na rozhodnutí žalovaného a ztotožňoval se s ním. Stěžovatelka napadala závěr žalovaného, který tvrdil, že v bezprostřední blízkosti stavebního záměru se nachází řada výškových budov. Městský soud stěžovatelku odbyl pouze konstatováním, že její výklad je příliš zužující. K námitce, že žalovaný nevypořádal odvolací námitky, městský soud konstatoval, že správní orgány nemají povinnost detailně vypořádávat každou námitku či tvrzení účastníka řízení.

[13] Stěžovatelka uvedla, že správní orgány ani městský soud se nezabývaly jejími tvrzeními ani důkazy, přestože se jednalo o posouzení skutkových a právních otázek. Z napadeného rozsudku není zřejmé, proč se městský soud stěžovatelčinou argumentací nezabýval. Z rozsudku není zřejmé, na základě jakých skutečností a úvah městský soud rozhodoval. Napadený rozsudek je proto stižen nepřezkoumatelností a libovůlí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2010, čj. 9 As 11/2010-80, či ze dne 11. 1. 2018, čj. 4 As 210/2017-33). Stěžovatelka spatřovala nezákonnost rozhodnutí žalovaného v tom, že všechny budovy, které žalovaný označuje jako referenční, se nachází mimo stabilizované území sídliště Michelská, a to v územích s odlišnou urbanistickou strukturou. Správní orgány se nevypořádaly s tím, že stavební záměr nekoresponduje se stávající zástavbou území, a to jak z hlediska výšky a hmoty, tak objemu. Městský soud uvedl, že požadavek, aby stavební záměr navazoval na charakter okolní zástavby včetně hmotového řešení, je neoprávněný. Městský soud vůbec nezmínil charakter a strukturu zástavby. Omezil se jen na obecné konstatování o výškových budovách, aniž by uvedl, které budovy jsou relevantní a jaké mají hmotové řešení. Stejně tak je nicneříkající tvrzení městského soudu o pestrosti zástavby. Sídlíště Michelská má totiž jednotné charakteristické modernistické znaky. Žalovaný ani městský soud se nezabývali námitkou o koeficientu podlažních ploch. To stěžovatelka dokládala odborným posouzením Ing. arch. D. a znaleckým posudkem PRO-

pokračování

PLANS s. r. o. Tyto důkazy žalovaný ani městský soud nepřipustili. Důkazy se zabývají věcným a skutkovým základem, nikoli právní otázkou, jak uvedl městský soud. Žalovaný se tak odmítl seznámit s podklady, které dokládají skutečnosti důležité pro rozhodnutí ve věci. Tímto postupem porušil § 50 odst. 3 správního řádu.

[14] Podle stěžovatelky městský soud rovněž odbyl námitku, že rozhodnutí žalovaného je nesrozumitelné. Žalovaný přitom v reakci na odvolací námitky pouze vypustil pasáže z územního rozhodnutí a ničím je nenahradil. Jen obecně uvedl, že za určitých okolností může odvolací správní orgán změnit rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně. Žalovaný dále pouze citoval ze svých dřívějších rozhodnutí a stanovisek, která však stěžovatelčiny námitky nevypořádala.

[15] Stěžovatelka od počátku územního řízení namítala, že stavební záměr způsobí snížení osvětlení dosavadní zástavby. Žalovaný uvedl, že dané území bylo zařazeno do kategorie s nižší přípustnou mírou úrovně denního osvětlení. Ve svém rozhodnutí se však žalovaný nezmínil o tom, zda zastínění a snížení úrovně osvětlení v bytech je přiměřené dané zástavbě. To pominul i městský soud. Žalovaný a městský soud se pouze zabývali tím, kdo je oprávněn rozhodnout o zařazení daného území do lokality se sníženou mírou úrovně denního osvětlení. Snížení úrovně osvětlení vyplynulo ze studie „Posouzení vlivu na denní osvětlení okolních staveb“, kterou zpracovala společnost EKOLA group, spol. s r. o. Podle této studie je zařazení daného území do „temnější“ lokality nesprávné, neboť to neodpovídá stavu a charakteru dané zástavby. Snížením osvětlení se nadto zhorší kvalita bydlení v dané lokalitě. Žalovaný tomu nevěnoval žádnou pozornost. Rovněž městský soud se těmito námitkami dostatečně nezabýval.

[16] Stěžovatelka shrnula, že městský soud nesprávně posoudil právní otázky, nesprávně vyložil neurčité právní pojmy stabilizované území, charakter stabilizovaného území, dotváření, zachování a rehabilitace stávající urbanistické struktury a rozsáhlá stavební činnost, které jsou pro posouzení věci zásadní. Městský soud ani žalovaný neprovedli žádná skutková zjištění. Jejich závěry tedy nemají skutkový podklad. Jejich úvahy jsou chybné a nepřezkoumatelné.

[17] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného

[18] Žalovaný uvedl, že se otázkou vhodnosti stavebního záměru do daného stabilizovaného území podrobně a opakovaně zabýval. Odkázal na odborné stanovisko orgánu územního plánování a Ministerstva pro místní rozvoj. Souhlas s umístěním stavby do daného území vyjádřil i Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Za účelové považuje žalovaný tvrzení stěžovatelky, že není jasné, jaké okolí stavebního záměru měl městský soud na mysli. Lokalita stabilizovaného území je totiž všem účastníkům známá.

[19] Podle žalovaného se městský soud zabýval všemi podstatnými námitkami. K začlenění záměru do lokality odkázal na své rozhodnutí. Podle jeho názoru stěžovatelka neuvedla, s jakými podklady rozhodnutí ji odmítl seznámit.

[20] Žalovaný se rovněž podrobně zabýval úrovní osvětlení. Minimální hodnota osvětlení v řadové zástavbě v centrech měst s trvalým pobytem lidí je splněna.

[21] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[22] Osoba zúčastněná na řízení (OZNŘ) uvedla, že stěžovatelka neuvádí nic nového, s čím by se městský soud již nevypořádal. Napadený rozsudek je řádně odůvodněný a je v souladu se zákonem. Kasační stížnost představuje pouze šikanózní postup stěžovatelky.

[23] OZNŘ citovala judikaturu ohledně nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. Vysvětlila, proč napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Vyjádřila se také k tomu, proč některé navržené důkazy byly nepřijatelné.

[24] Městský soud podle názoru OZNŘ posoudil stabilizované území a limity v souladu s judikaturou NSS. OZNŘ je přesvědčena, že stavební záměr splňuje limity rozvoje ve stabilizovaném území. Stavební záměr je v souladu s aktuálním územním plánem. Stěžovatelka si pouze trvá na tom, že limity je třeba posuzovat pouze ve vztahu k vymezenému stabilizovanému území, nikoli k širšímu okolí. Stěžovatelka cituje judikaturu NSS zavádějícím způsobem. Z žádného citovaného rozsudku nevyplývá, že posouzení limitů je možné pouze s ohledem na zástavbu v daném stabilizovaném území, jak se snaží předestřít stěžovatelka. Charakter stabilizovaného území je neurčitý právní pojem, který je třeba vykládat s ohledem na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení.

[25] Stavební záměr je umisťován na hranici stabilizovaného území, kde se střetávají různá území, proto správní orgány i městský soud dospěly k závěru, že je třeba vzít v úvahu širší okolí stavebního záměru. Soulad stavebního záměru s územním plánem byl několikrát prověřován ve správním řízení. Žalovaný se důkladně zabýval souladem stavebního záměru s územním plánem, splněním limitů rozvoje stabilizovaného území, charakterem území i výškovou hladinou lokality. Zohlednil příslušná vyjádření i názory odborníků. Popsal, jaké konkrétní výškové budovy se v okolí nachází. OZNŘ popsala, proč stavební záměr zapadne do stávající zástavby.

[26] OZNŘ shrnula, že podle názoru příslušných dotčených orgánů stavební záměr splňuje limity umístění ve stabilizovaném území, tj. je splněna podmínka zachování, dotvoření nebo rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti. Stavební záměr je v souladu s charakterem území s přihlédnutím ke stávající urbanistické struktuře a stávajícím hodnotám výškové hladiny uvedeným v územně analytických podkladech hl. m. Prahy.

[27] OZNŘ nemá za to, že by městský soud zaměňoval pojem stabilizovaného území s limity, za nichž lze novou stavbu do toho území umístit. Pojem širší okolí vztahoval městský soud k uplatněným limitům rozvoje a posuzoval, zda mají být tyto limity aplikovány izolovaně v daném území, nebo zda je jejich uplatnění nutné posoudit i s ohledem na širší okolí umisťované stavby. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že

pokračování

v nyní posuzovaném případě je nutné zohlednit i širší okolí stavebního záměru mimo stabilizované území. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jaké referenční území a budovy bral městský soud v potaz.

[28] Stavební záměr podle OZNŘ splňuje všechny normy ohledně osvětlení a není v rozporu s čl. 23 vyhlášky hl. města Prahy č. 26/1999, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška o technických požadavcích“). To bylo řešeno již v přechozích řízeních. Bylo prokázáno, že lokalita je souvislou řadovou zástavbou a míra osvětlení je zde podle příslušné normy splněna. V průběhu správního řízení byly zpracovány studie osvětlení podle příslušných norem.

[29] OZNŘ navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítla.

Replika stěžovatelky

[30] Stěžovatelka uvedla, že stabilizované území chápe OZNŘ způsobem, který odporuje samotnému územnímu plánu i judikatuře NSS. Stěžovatelka trvá na tom, že pro posouzení daných limitů je třeba brát v potaz jen stabilizované území vymezené územním plánem. Není tedy rozhodující, zda se stavební záměr nachází na hranici stabilizovaného území, nebo mimo ně. Žádný příslušný orgán se nevyjádřil ke stavebnímu záměru ve vztahu ke stabilizovanému území.

[31] OZNŘ se podle stěžovatelky vůbec nevyjádřila k tomu, že úroveň osvětlení v bytech poklesne. Pomíjí tedy životní pohodu a podmínky obyvatel.

[32] Stěžovatelka se dále vyjádřila k tvrzenému šikanóznímu postupu.

Duplika osoby zúčastněné na řízení

[33] OZNŘ uvedla, že v územním řízení bylo nade vší pochybnost prokázáno, že stavební záměr splňuje limity rozvoje stabilizovaného území. Stavebním záměrem bude dané území dotvářeno, jak požaduje územní plán. V okolí se nachází výškové administrativní budovy. OZNŘ dále zopakovala to, co uvedla již ve svém vyjádření, a dále uvedla, že stavebním záměrem nebude zasaženo do životních podmínek a pohody bydlení obyvatel. Nadto dodala, že stěžovatelka nemůže namítat skutečnosti, které se dotýkají práv třetích osob.

3. Právní hodnocení

[34] Kasační stížnost je důvodná.

[35] NSS posouzení věci rozdělil na čtyři základní okruhy. Prvním z nich je stabilizované území a jeho limity (3.1), dalším okruhem je otázka neprovedení důkazů (3.2), následuje okruh týkající se nahrazení úvah stavebního úřadu žalovaným (3.3) a naposled NSS vypořádává problematiku požadavků na osvětlení (3.4).

[36] NSS se nevěnoval tvrzenému šikanóznímu postupu stěžovatelky, podle kterého nejprve souhlasila s prodejem pozemku a s výstavbou, avšak následně změnila názor a se

stavebním záměrem nesouhlasila. To se totiž míjí s věcným posouzením věci. Nadto postup stěžovatelky představuje politické rozhodnutí samosprávného celku, do kterého NSS v dané věci nepřísluší zasahovat.

3.1 Stabilizované území a jeho limity

[37] Z ustanovení § 90 stavebního zákona vyplývá, že stavební úřad posoudí soulad stavebního záměru s požadavky na využití území a v určitých případech i soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací.

[38] V posuzované věci je nutné zodpovědět otázku, jak se posuzuje, resp. co je stabilizované území, a jak se posuzují limity stabilizovaného území, případně zda je třeba rozlišovat stabilizované území a problematiku urbanistického a architektonického charakteru prostředí. Z toho následně bude možné dovodit, zda rozhodnutí městského soudu a žalovaného jsou přezkoumatelná a založena na dostatečných skutkových zjištěních.

[39] NSS níže uvádí východiska pro posuzování stabilizovaného území a jeho limitů.

[40] Z podstaty „stabilizovaného území“ a limitů rozvoje v podobě zachování, dotváření či rehabilitace stávající urbanistické struktury plyne, že zohledňovat je třeba urbanistickou strukturu v rámci daného území, tj. širšího okolí záměru. Záměr nelze hodnotit pouze z hlediska nejbližšího okolí či dotčené plochy, na níž má být umístěn. Vždy je nutno vycházet ze skutkových okolností konkrétní věci (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2023, čj. 3 As 247/2022-62, či např. ze dne 6. 3. 2023, čj. 5 As 25/2021-174). Přípustnost konkrétního stavebního záměru stavební úřad posoudí vždy ve srovnání s charakterem plochy s jednotnou strukturou a výškovou hladinou, uvnitř níž se posuzovaný stavební záměr nachází. Podstatou posouzení přípustnosti stavebního záměru je tedy zejména jeho srovnání se stávající zástavbou v lokalitě. Rozhodné tak pro posouzení přípustnosti stavebního záměru dále je, jaký rozsah referenčního území bude se stavebním záměrem srovnán, resp. jak velká část posuzované lokality se stavebním záměrem bude tvořit jednu urbanistickou strukturu, a které stavby je tak nutno pro srovnání konkrétně využít. Přípustnost umístění stavebního záměru je nutné zkoumat nejen vzhledem k navazujícímu okolí, ale též k okolí bezprostřednímu. Zároveň platí, že stavební záměr by měl zapadat zejména do urbanistické struktury okolí bezprostředního, do něhož je stavební záměr umisťován. Nelze mít za to, že stavební záměr by byl přípustný, pokud by konvenoval stavbám od něj značně vzdáleným, přestože by nezapadal do jeho bezprostředního okolí, které má podstatný význam pro posouzení stávající urbanistické struktury (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 4 As 282/2022-174). V případě, kdy je zástavba v lokalitě různorodá, nelze hovořit o nenarušitelné jednotnosti např. sídliště, a to zejména ve chvíli, kdy je stavební záměr umisťován na okraji lokality ve specifickém místě, neboť zde nelze aplikovat totožnou strukturu jako např. u dosavadních panelových domů, které byly postaveny „na zelené louce“ ve volném prostoru (rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2023, čj. 5 As 275/2022-56).

[41] Správní orgány jsou povinny posoudit, zda stavební záměr lze považovat za „zachování“, „dotvoření“, či „rehabilitaci“ stávající urbanistické struktury. V opačném případě jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná. Z důvodu, že území je kompozičně dotvořeno, nelze uvažovat o dotvoření struktury (rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2017,

pokračování

čj. 7 As 143/2017-78). Pro účely posouzení, zda se jedná o rozsáhlou stavební činnost, jsou logickými a správnými kritérii velikost, hmota či urbanistický ráz (srov. např. rozsudek ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 54/2014-69).

[42] Dotváření, zachování a rehabilitace stávající urbanistické struktury a rozsáhlá stavební činnost jsou neurčitými právními pojmy. Nejsou totiž právními předpisy ani územním plánem nijak definovány. Výklad neurčitých právních pojmů je zaměřen na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení a zároveň je plně meritorně přezkoumatelný soudy (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 4 As 282/2022-174).

[43] Naopak to, zda je plánovaná stavba v souladu s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby (a tedy zda je v souladu s regulací stabilizovaného území obsaženou v územním plánu) je otázka ryze odborná a spadá do úvahy stavebního úřadu (správních orgánů). Úkolem soudu ve správním soudnictví v tomto ohledu je (pouze) zjistit, zda správní orgán nepřekročil meze této úvahy a zda ji řádně odůvodnil (rozsudky NSS ze dne 13. 8. 2014, čj. 2 As 91/2014-36, ze dne 5. 6. 2014, čj. 9 As 95/2012-131, body 34 a 35, ze dne 6. 3. 2023, čj. 5 As 25/2021-174, bod 41, či ze dne 16. 4. 2024, čj. 10 As 331/2023-121, bod 22).

[44] NSS shrnuje, že při posuzování stavebních záměrů je nutné vzít v úvahu, do jakého území má být záměr umístěn. Pokud má být umístěn do stabilizovaného území, je nutné toto stabilizované území vymezit a zabývat se jeho limity, kterými může být např. zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické a architektonické struktury území. Tyto limity se posuzují v rámci stabilizovaného území. Pro posouzení, zda je stavební záměr v souladu s urbanisticko-architektonickým charakterem území, se posuzuje zejména bezprostřední okolí záměru, ale nelze rovněž odhlédnout ani od širšího okolí záměru (stabilizovaného území). To, co je třeba vzít v úvahu, se posuzuje s ohledem na specifika konkrétní věci. V některých případech je stabilizované území příliš rozsáhlé na to, aby se posuzovalo celé. V takovém případě je nutné vymezit určité referenční území. Rovněž je třeba vzít v úvahu, že jinak se budou posuzovat stavební záměry na kraji stabilizovaného území a jinak stavební záměry uprostřed stabilizovaného území.

[45] V projednávané věci je mezi účastníky řízení a OZNŘ sporné, zda v rámci širšího okolí záměru lze posuzovat i území mimo stabilizované území. NSS k tomu konstatuje, že jeho závěry se vztahovaly k posuzování konkrétních stabilizovaných území a širším okolím bylo vždy myšleno širší okolí v rámci stabilizovaného území, nikoli mimo ně. To je podstatné i pro posuzovanou věc. NSS k námitkám stěžovatelky a OZNŘ uvádí, že judikaturu NSS vykládaly účelově pro své potřeby. Je pravda, že se posuzuje bezprostřední okolí záměru, stejně jako širší okolí záměru. Širší okolí záměru je však třeba posuzovat ve stabilizovaném území, ne mimo ně. Současně širší okolí záměru nemusí zahrnovat celé stabilizované území.

[46] Území, které je považováno za stabilizované území, vymezuje územní plán, stejně tak územní plán vymezuje limity stabilizovaného území.

[47] NSS tedy souhlasí se stěžovatelkou, že stabilizované území vymezuje územní plán. Není proto přesné to, co uvedl městský soud v bodě 28 napadeného rozsudku, že *se problematika stabilizovaného území a problematika urbanistického a architektonického*

charakteru prostředí v daném případě prolínají a bezprostředně spolu souvisí. Pojem stabilizované území totiž představuje odlišnou problematiku od zkoumání limitů možné výstavby. Tyto limity se zkoumají v rámci určitého stabilizovaného území a může jimi být i zachování stávající urbanistické struktury (viz níže).

[48] Podle územního plánu hlavního města Prahy se stabilizovaným územím rozumí zastavitelné území, které je tvořeno stávající zpravidla souvislou zástavbou a stabilizovanou hmotovou strukturou, v němž územní plán nepředpokládá významný stavební rozvoj. Plochy OB, OV, SV a SMJ bez uvedeného kódu míry využití území jsou vždy stabilizované (oddíl 15 odst. 1 přílohy č. 1 územního plánu). 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 (oddíl 7a odst. 3 přílohy č. 1 územního plánu). Výškové, převyšované a rozměrné stavby musí vyhovět mj. podmínce, že budou zapojeny do stávající struktury a urbanistické kompozice dané lokality, budou pro ni přínosem a vytvoří zde nové hodnoty [oddíl 7b odst. 4 písm. c) přílohy č. 1 územního plánu].

[49] Podle čl. 4 odst. 1 vyhlášky o technických požadavcích *při umísťování staveb a jejich začleňování do území musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy a předpokládaný rozvoj území vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb a míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích a na dráhách.*

[50] NSS při posuzování výše uvedených kritérií dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. V důsledku toho je nepřezkoumatelný rovněž napadený rozsudek, neboť městský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62, a ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Pro demonstraci nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterou následně detailněji popíše, NSS níže shrnuje podání stěžovatelky (odvolání a žalobu) a rozhodnutí žalovaného a městského soudu.

[51] Stěžovatelka v odvolání uváděla, že stavební záměr je umísťován do stabilizovaného území, v němž není stanovena míra využití území. Podle územně analytických podkladů je záměr umísťován do urbanistické struktury, která je charakterizována jako modernistická, dříve také jako volná sídlištní. Jedná se o městskou lokalitu sídliště Michelská s výškovou hladinou 21 – 25 m a typickou podlažností 8. Územně analytické podklady dostavbu sídliště Michelská nepředpokládají takovým zásadním způsobem, jako je stavební záměr v projednávané věci. Stěžovatelka také upozornila, že sídliště Michelská je tvořeno nízkopodlažní zástavbou objektů občanské vybavenosti. Popsala také okolí sídliště Michelská. K dominantě budovy České spořitelny uvedla, že se nachází v jiném bloku s jiným charakterem zástavby a v mimouličním prostoru křižovatky Budějovická,

pokračování

Vyskočilova a Olbrachtova. Protivahou stavebního záměru je v uličním prostoru křižovatky budova Raiffeisenbank a administrativní budova č. p. 1518, které však stavební záměr převyšuje. Stěžovatelka se dále zabývala koeficientem podlažních ploch. Podle jejího názoru by realizace záměru v rámci plochy SV, na kterou má být umístěn, představovala rozsáhlou stavební činnost. Stěžovatelka rovněž namítla, že relevantním podkladem pro rozhodnutí věci nemůže být „závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru územního rozvoje, ze dne 20. 12. 2018 (dále jen „stanovisko MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018“). Stanovisko se vůbec nezabývá posouzením stavebního záměru s oddílem 7b odst. 4 písm. c) územního plánu, aby stavební záměr, kterým je výšková stavba, byl zapojen do stávající struktury a urbanistické kompozice dané lokality a byl pro ni přínosem a vytvořil nové hodnoty. Podle odborného posouzení pana D. je nutné na pozemku par. č. 210/118 k. ú. Michle respektovat výškovou hladinu modernistické struktury. Stavební úřad ve svém rozhodnutí sice uvedl, že stavební záměr není v souladu s charakterem území podle požadavku oddílu 7a odst. 3 a 7b odst. 4 písm. c) územního plánu, ale následně uvedl, že na základě dřívějšího rozhodnutí žalovaného a stanoviska MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018 musí konstatovat soulad stavebního záměru s územním plánem. To je podle stěžovatelky nesrozumitelné. Stěžovatelka také namítla, že stavební záměr neodpovídá urbanistickému a architektonickému charakteru stabilizované okolní zástavby a nenavazuje na stávající urbanistickou strukturu a nedotváří ji. Stavební záměr je tak v rozporu s čl. 4 vyhlášky o technických požadavcích. Hmotovým uspořádáním stavební záměr nenavazuje na stávající zástavbu (viz znalecký posudek od společnosti PRO-PLANS s. r. o.). Přestože stavební úřad s tímto názorem souhlasil, uvedl, že musí respektovat dřívější rozhodnutí odvolacího orgánu a uzavřít, že stavební záměr je v souladu s urbanistickým a architektonickým charakterem prostředí. V tomto ohledu je rozhodnutí stavebního úřadu dle názoru stěžovatelky rovněž nesrozumitelné.

[52] Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že ačkoli byla přijata novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., na základě které stanovisko MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018 přestalo být závazným stanoviskem ve smyslu § 96b stavebního zákona, nelze toto odborné vyjádření orgánu územního plánování ignorovat, a proto z něj žalovaný při posouzení věci vycházel. Upozornil také na to, že souhlas se záměrem i jeho výškou vyslovil také Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, jakož i Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalovaný uvedl, že v okolí stavebního záměru jsou výškové budovy a stavební záměr nemůže narušit dálkové pohledy. V souladu se stanoviskem MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018 žalovaný konstatoval, že stavební záměr představuje výškovou dominantu a převyšuje okolní zástavbu, ale v kontextu širšího okolí svým rozsahem nepřekračuje míru využití stávajícího území. Vypustil rovněž z rozhodnutí stavebního úřadu problematiku pasáže, které byly v rozporu s výrokem rozhodnutí stavebního úřadu.

[53] Stěžovatelka v žalobě opět namítla, že stavební záměr nesplňuje limity možného rozvoje ve stabilizovaném území, a jeho umístění je tak v rozporu s platným územním plánem. Výšková hladina v daném bloku je překročena. Stavební záměr je umístěn do plochy SV (všeobecně smíšené). Stavební záměr zvýší v dané ploše HPP (hrubou podlažní plochu) o 26 %. To představuje rozsáhlou stavební činnost. S touto námitkou se správní orgány nedokázaly dostatečně uspokojivě vypořádat. Správní orgány se vůbec nezabývaly vyložением pojmů zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury. Žalovaný pouze hodnotil soulad stavebního záměru s charakterem území. Žalovaný se

v tomto ohledu především zabývá tím, jak má postupovat ve vztahu ke stanovisku MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018. V tomto stanovisku dospěl magistrát k tomu, že stavební záměr nepřekračuje míru stávajícího území. Bere však v úvahu pouze kritérium výškových hladin. Nevzal v úvahu, že stavba je umístována vedle daleko nižších a hmotově odlišně řešených budov. Žalovaný vycházel ve svém rozhodnutí ohledně námítky o rozporu stavebního záměru s územním plánem ze stanoviska MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018, aniž zohlednil, že byla zpochybněna věcná správnost tohoto stanoviska. Dále stěžovatelka uvedla, že se stavební záměr nachází v území střetu tří lokalit. Daný pozemek je zařazen do sídliště Michelská s modernistickou strukturou, území se vyznačuje nízkopodlažní a středně podlažní zástavbou, typická podlažnost je 8 NP. V širším okolí se sice nachází výškové budovy, ale se stavebním záměrem je srovnatelná pouze budova České spořitelny. Stavební záměr nezapadá do dané lokality ani svým hmotovým řešením, stejně tak je odlišné pojetí parteru. Urbanistickému a architektonickému charakteru by odpovídalo, kdyby stavební záměr navazoval na okolní zástavbu, resp. tvořil přechod mezi výškou bytových domů a budovou Trianonu a Raiffeisenbank. Z dálkových pohledů stavební záměr na Pankrácké pláni jistě působí nekonfliktním dojmem. Nekonfliktní působení v panoramatu však nic nevypovídá o souladu stavebního záměru s urbanistickým a architektonickým charakterem území.

[54] Městský soud v napadeném rozsudku vycházel z rozsudku NSS sp. zn. 3 As 247/2022. Uvedl, že přestože se v citovaném rozsudku hovoří o stabilizovaném území a urbanistické struktuře „v rámci daného území“, vnímá především obecný apel na nutnost posuzovat širší okolí záměru. Podle jeho názoru je výklad stěžovatelky příliš zužující a nereflektuje, že posouzení má být individuální. Městský soud dovodil, že má být zohledněno širší okolí, jak to učinil žalovaný, protože to odpovídá specifikům věci. Uvedl, že *„stavba je umístována v prostoru, kde se střetávají různá území, a proto je podstatný kontext okolí ve smyslu tohoto rozhraní, tj. křižovatka ulic Budějovická a Vyskočilova, ale i širšího okolí, které je charakteristické střídáním různých struktur – různé výšky budov, jejich charakter atd. Na křižovatce již jsou výškové budovy (byť nižší), nedaleko je srovnatelně vysoká budova České spořitelny a také v širším okolí nejsou výškové budovy ničím výjimečným.“* Stavební záměr proto podle městského soudu dotváří urbanistickou strukturu. Dotváří totiž křižovatku ulic Budějovická a Vyskočilova, kde se již nachází výškové budovy (byť nižší). Tyto budovy stavební záměr doplňuje v nezastavěném rohu křižovatky a současně vytváří protiváhu jiné, blízké výškové dominantě, budově České spořitelny, jež nastavuje výškovou hladinu ve svém okolí. S tím souvisí urbanistický a architektonický charakter prostředí. Z napadeného rozhodnutí (a jeho podkladů) podle názoru městského soudu jednoznačně vyplývá, že se v bezprostředním i širším okolí záměru nachází mnoho výškových budov. Umístovaná budova zapadá do panoramatu města a nenarušuje dálkové pohledy. Žalovanému podle městského soudu nic nebránilo vycházet při svých úvahách mj. z vyjádření MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018, které cituje a ztotožňuje se s ním. Městský soud rovněž uvedl, že není relevantní argumentace, která odkazuje na zvýšení HPP, neboť v daném stabilizovaném území není stanoven kód míry využití území (body 29 a 30 napadeného rozsudku).

[55] NSS na základě výše uvedených obecných východisek, právní úpravy, jednotlivých podání a rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné ve vztahu k vypořádání námitek o stabilizovaném území a jeho limitech (k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005,

pokračování

čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74, a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Žalovaný vycházel především ze stanoviska MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018 a v souladu s tímto stanoviskem dospěl k závěru, že stavební záměr dotváří jeden roh křižovatky, v okolí se nachází rovněž výškové budovy a přestože stavební záměr výškové budovy v dané lokalitě převyšuje, z hlediska širšího okolí, v němž se střídají různé výškové struktury, do dané lokality zapadá. Tento závěr se zdá logický, dává smysl a nelze vyloučit, že je správný. Nelze však odhlédnout od toho, že tento závěr stěžovatelka napadala konkrétními námitkami, které nemohly zůstat bez odpovědi pouze s odkazem na dané stanovisko, neboť závěr žalovaného zpochybňovaly a stanovisko na tyto námitky rovněž nereagovalo. Námitky stěžovatelky nebylo možné vypořádat zopakováním daného závěru žalovaného s odkazem na to, že není třeba vypořádat každou jednotlivou námitku, pokud je proti námitkám postaven argumentační celek, z něhož je zřejmé, jak se správní orgán (či soud) s námitkami vypořádal. To totiž není případ projednávané věci (viz níže).

[56] Základ stěžovatelčiny argumentace spočíval v tom, že stavební záměr je umístěn v určité ploše, která se nachází v sídlišti Michelská, pro níž je typická modernistická struktura a nachází se zde nízkopodlažní až středně podlažní budovy. Umístění stavebního záměru do dané plochy podle stěžovatelky nezapadá do stávajícího urbanistického a architektonického charakteru území, neboť podstatně převyšuje okolní zástavbu a jedná se o rozsáhlou stavební činnost, kterou ve stabilizovaném území územní plán nepředpokládá. Stavební záměr převyšuje rovněž výškové budovy.

[57] Pro přezkoumatelné vypořádání těchto námitek je třeba, aby správní orgán vymezil, do jakého stabilizovaného území je stavební záměr umístován. V případě, že se bude jednat o rozsáhlé stabilizované území, je třeba vymezit referenční území, v němž budou limity stabilizovaného území posuzovány (zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti, resp. podle vyhlášky o technických požadavcích umístění staveb a míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí). Na základě toho bude možné lépe vymezit i bezprostřední okolí stavebního záměru i jeho širší okolí. Pokud by správní orgán dospěl k závěru, že referenční území je širší než sídliště Michelská, musí vysvětlit, proč tomu tak je. Musel by se vypořádat také s tím, proč je možné stavební záměr jako výškovou dominantu v projednávané věci umístit vedle nízkopodlažních nebo středněpodlažních budov. To nelze vypořádat odkazem na to, že v dané lokalitě se střídají různé výškové struktury, aniž by bylo přesně popsáno, o jaké výškové struktury se jedná. Nelze odmítnout ani námitku o HPP s odkazem na to, že ve stabilizovaném území není stanoven kód využití území. Stěžovatelka výpočtem HPP chtěla demonstrovat to, že stavební záměr představuje rozsáhlou stavební činnost. NSS se s touto námitkou nemůže věcně vypořádat, neboť v současné chvíli není zřejmé, co vše podle názoru žalovaného spadá do stabilizovaného, resp. referenčního území.

[58] NSS opakuje, že závěry správních orgánů nemusí být nutně nesprávné. V tuto chvíli jsou však nepřezkoumatelné, neboť z nich nelze zjistit základní informace pro věcné posouzení věci. Požadavky na posouzení stabilizovaného území a jeho limitů, které plynou z judikatury a byly výše popsány, v projednávaném případě nebyly splněny. NSS také připomíná, že je třeba mít na paměti, že je rozdíl v posuzování stavebního záměru uprostřed určité lokality či na jejím kraji, resp. uprostřed sídliště či na jeho kraji.

3.2 Neprovedení důkazů

[59] Stěžovatelka namítla, že správní orgány neprovedly jako důkaz odborné posouzení Ing. arch. D. a znalecký posudek společnosti PRO-PLANS s. r. o.

[60] K tomu žalovaný na straně 19 a 20 svého rozhodnutí uvedl, že znalecký posudek PRO-PLANS nemůže být v posuzované věci brán jako důkaz ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu. Daný důkaz byl totiž stěžovatelkou předložen dne 26. 8. 2020. Lhůta pro uplatnění námitek v pokračujícím územním řízení však byla stanovena do 17. 8. 2020. Námitka, jejíž součástí byl znalecký posudek, byla tedy doručena opožděně a stavební úřad k ní nebyl podle § 89 odst. 1 stavebního zákona povinen přihlížet. Nadto dodal, že se znalecký posudek zabývá přípustností stavebního záměru ve stabilizovaném území. Posouzení této otázky ale přísluší stavebnímu úřadu. V daném případě stavební úřad odkázal na stanovisko MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018, které bylo zpracováno na základě odborných posouzení uznávaných odborníků v oboru urbanismu, kteří dospěli k závěru, že stavební záměr je v dané lokalitě vhodný. K tomuto závěru dospěl i magistrát. Znalecký posudek PRO-PLANS nemůže být stejně jako odborné posouzení Ing. arch. D. posuzován jako důkaz ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu, neboť se zabývá souladem stavebního záměru s požadavky § 90 stavebního zákona. Jedná se o posouzení právní otázky, kterou je příslušný posoudit stavební úřad či orgán územního plánování.

[61] NSS uvádí, že podle § 90 stavebního zákona je stavební úřad povinen záměr žadatele posoudit z taxativně vymezených hledisek (musí např. posoudit soulad záměru se stavebním zákonem a prováděcími předpisy, zejména s požadavky na využívání území, s požadavky na technickou a dopravní infrastrukturu, se závaznými stanovisky atd.), jejichž kumulativní splnění je podmínkou vydání územního rozhodnutí. Povinností stavebního úřadu je v odůvodnění řádně rozebrat, z čeho při svém hodnocení vycházel, jak to vyhodnotil a jaký odraz to mělo ve výroku rozhodnutí (viz např. PRŮCHA, P. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Nakladatelství Leges, 2017). Z toho je zřejmé, že stavební úřad neposuzuje čistě právní otázku, ale do rozsahu posouzení podle § 90 stavebního zákona spadají i otázky technické a odborné. NSS proto nesouhlasí, že by se při uplatňování § 90 stavebního zákona posuzovaly jen právní otázky, jak tvrdí žalovaný.

[62] NSS dále konstatuje, že podle § 50 odst. 1 správního řádu může správní orgán jako podklady pro vydání rozhodnutí použít zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Pokud zákon nestanoví pro některý podklad něco jiného, platí obecně zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu). Podle § 51 odst. 1 správního řádu pak lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jedná se zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Skutkové a právní otázky vždy hodnotí správní orgán (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2014, čj. 1 As 55/2014-47). Obecně platí, že odborná vyjádření předložená účastníkem principiálně představují důvěryhodný a kvalifikovaný podklad pro rozhodnutí správního orgánu, přestože se nejedná o znalecké posudky ve smyslu § 56 správního řádu, ale o odborná vyjádření, neboť nebyla vyžádána správním orgánem, ale byla

pokračování

předložena účastníkem. Odborná vyjádření lze však hodnotit jako jiný podklad pro rozhodnutí, a to jako listinný důkaz, ve smyslu § 50 odst. 2, případně § 52 věty druhé správního řádu (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2020, čj. 5 As 3/2019-63).

[63] NSS tedy uzavírá, že nebylo možné odmítnout provedení odborného vyjádření Ing. arch. D. a znaleckého posudku PRO-PLANS jen na základě toho, že by posuzovaly právní otázky. Obsahovaly totiž odborné posouzení problematiky, která může být rozhodná pro posouzení dané věci. Nelze také odhlédnout od toho, že i správní orgány vycházely při posouzení věci ze stanoviska, které je založeno na vyjádření odborníků v oboru urbanismu.

[64] Vzhledem k tomu, že správní orgány odmítly provést důkaz znaleckým posudkem PRO-PLANS také proto, že byl uplatněn opožděně, vyjádří se NSS rovněž k problematice koncentrace územního řízení. Podle § 89 odst. 1 stavebního zákona platí koncentrace pro uplatnění námitek v územním řízení. Tato zákonná koncentrace však nedopadá na důkazní návrhy, a proto mohou účastníci řízení navrhopvat důkazy na podporu včas uplatněných námitek po celou dobu řízení až do okamžiku vydání rozhodnutí (v podrobnostech viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, čj. 48 A 118/2016-200, č. 3902/2019 Sb. NSS). V územním řízení je proto třeba vycházet v souladu s § 36 odst. 1 částí věty před středníkem správního řádu z toho, že účastníci mohou navrhopvat důkazy na podporu svých včas uplatněných námitek po celou dobu řízení až do okamžiku vydání rozhodnutí (pokud stavební úřad usnesením nestanoví, dokdy mají účastníci důkazy navrhnout).

[65] Předložený znalecký posudek PRO-PLANS se netýkal nově uplatněných námitek, ale námitky, kterou stěžovatelka uplatňovala již dříve, a to, že stavební záměr neodpovídá urbanistickému a architektonickému charakteru stabilizované okolní zástavby a nenavazuje na stávající urbanistickou strukturu. NSS upozorňuje, že územní řízení je vedeno již od roku 2014 a tato námitka (i od jiných účastníků) se prolíná celým řízením. Stěžovatelka již v námitkách ze dne 13. 3. 2020 namítala nesoulad navrhované stavby s územním plánem a dne 17. 8. 2020 uvedla, že na podporu této námitky si nechala zpracovat znalecký posudek od společnosti PRO-PLANS. Znalecký posudek PRO-PLANS se týkal posouzení vlivu stavebního záměru na charakter území s ohledem na podmínky, které jsou stanoveny pro hlavní město Prahu. Jednalo se tedy o důkaz, který se vztahoval k její dříve uplatněné námitce. Nadto stavební úřad nestanovil lhůtu k předložení důkazů usnesením, a proto se koncentrace řízení nevztahovala na důkazní návrhy. Správní orgány proto byly povinny přihlídnout k tomuto důkazu a náležitě se s ním vypořádat.

[66] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uváděl, že stěžovatelka neuvedla, s jakým podkladem rozhodnutí ji odmítl seznámit. NSS upřesňuje, že stěžovatelka v bodě 38 kasační stížnosti uváděla, že žalovaný se odmítl seznámit s určitými podklady rozhodnutí. Měla tím na mysli již předložená odborná vyjádření/znalecké posudky Ing. arch. D. a PRO-PLANS.

3.3 Nabrazení úvah stavebního úřadu žalovaným

[67] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému

z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změni odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

[68] Správní řád tedy zakotvuje možnost odvolacího správního orgánu, aby v případě, že souhlasí s výrokem napadeného rozhodnutí, změnil pouze odůvodnění napadeného rozhodnutí, je-li toho třeba k odstranění vad odůvodnění.

[69] Odvolací orgán by měl tímto způsobem postupovat v případech, kdy je výroková část napadeného rozhodnutí v souladu s právními předpisy i věcně správná, odůvodnění nicméně obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise. Změna odůvodnění naopak nebude zřejmě možná v případě, kdy výroková část rozhodnutí a jeho odůvodnění nemají oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise. V takovém případě bude namíste rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení ani tehdy, jsou-li natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, zejména je-li prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné, resp. odůvodnění rozhodnutí zcela chybí (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015-35, ze dne 26. 2. 2016, čj. 6 As 293/2015-33, či ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 127/2014-54).

[70] Stavební úřad ve svém rozhodnutí uvedl na stranách 104 – 106 a 109, že z hlediska posouzení stavby podle pododdílu 7a odst. 3 územního plánu představuje stavební záměr rozsáhlou stavební činnost, což rozvedl. Problematický je soulad stavebního záměru s pododdílem 7b odst. 4 písm. c) územního plánu, který požaduje, aby navrhovaná stavba byla zapojena do stávající struktury a urbanistické kompozice dané lokality, byla přínosem a vytvořila nové hodnoty. Stavební záměr je podle stavebního úřadu také problematický z hlediska návaznosti stavby na stávající zástavbu z hlediska výšky a návaznosti parteru a jeho prostorového uspořádání. Podle názoru stavebního úřadu stavební záměr neodpovídá urbanistickému řešení území. Stejně tak se domnívá, že ohledně osvětlení není možné zařadit danou lokalitu do kategorie 3 příslušné normy. K tomu všemu dodal, že je však vázán právním názorem nadřízeného správního orgánu (žalovaného), který v otázkách urbanismu a územního plánování odkázal na stanovisko MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018. S odkazem na toto stanovisko a závazný názor žalovaného v předchozím rušícím rozhodnutí je stavební záměr v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Stejně tak jsou splněny požadavky na osvětlení stávající zástavby.

[71] V odvolání stěžovatelka namítala, že stavební úřad se na stranách 104 – 106 a 109 svého rozhodnutí ztotožňuje se závěrem, že stavební záměr není v souladu s územním plánem a požadavky na osvětlení dané zástavby, ale následně s ohledem na vázanost právním názorem žalovaného vyslovuje soulad stavebního záměru s územním plánem.

pokračování

[72] Žalovaný pak následně v návaznosti na tuto námitku a s odkazem na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu vypustil zmíněné pasáže rozhodnutí stavebního úřadu a nahradil ho vlastním odůvodněním. Jinak by podle jeho názoru bylo rozhodnutí stavebního úřadu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Ve svém odůvodnění popsal, proč je stavební záměr v souladu s urbanistickou strukturou a s výškovou hladinou v dané oblasti. Podle jeho názoru odborné posouzení Ing. arch. D. nemůže samo o sobě vést k závěru, že je stavební záměr v rozporu s územním plánem. Závěry v daném odborném posouzení jsou založeny na průměrné podlažnosti a typickém charakteru zástavby, které jsou podle platného územního plánu pouze informativní. Pro posouzení jsou podstatné závazné regulativy územního plánu, s těmi je stavební záměr v souladu. Popsal, že v okolí stavebního záměru se nachází výškové budovy a v kontextu svého okolí nepřekračuje stavební záměr míru využití stávajícího území. Dodal také, že stavební úřad ve svých dřívějších rozhodnutích sám uváděl, že stavební záměr je v souladu s územním plánem. V nynějším rozhodnutí uvádí své opačné úvahy, které však převážil závazný právní názor žalovaného. Postup stavebního úřadu je v rozporu se základními zásadami správního řádu.

[73] Městský soud následně k námitce stěžovatelky o zmatečnosti odůvodnění rozhodnutí žalovaného v bodě 38 napadeného rozsudku uvedl, že žalovaný byl oprávněn vypustit problematické pasáže z rozhodnutí stavebního úřadu a nahradit je vlastními úvahami. To žalovaný učinil srozumitelně a přezkoumatelně.

[74] NSS k tomu uvádí, že rozhodnutí stavebního úřadu na rozdíl od žalovaného a městského soudu neshledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Stavební úřad uvedl, k jakým závěrům by dospěl, kdyby nebyl vázán závazným právním názorem žalovaného. Vysvětlil také, proč rozhodl v rozporu se závěry, které jsou podle jeho názoru správné (kvůli závaznému právnímu názoru žalovaného). Nebylo tedy nutné, aby žalovaný „problematické pasáže“ z rozhodnutí stavebního úřadu vypouštěl. Ostatně, pokud žalovaný dospěl k závěru, že je rozhodnutí stavebního úřadu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, nemohl by postupovat podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (viz citovanou judikaturu k dané problematice). NSS konstatuje, že věcné posouzení věci stavebním úřadem a žalovaným bylo shodné. Ačkoli tedy žalovaný uvedl, že postupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, v projednávané věci k takovému postupu nebyl důvod. Toto drobné pochybení však nemohlo nijak zasáhnout do zákonnosti rozhodnutí. Vypuštění určitých pasáží rozhodnutí stavebního úřadu, které učinil žalovaný, nijak nenarušilo konzistentní názor, že stavební záměr je v souladu s územním plánem a celkové posouzení věci se nezměnilo.

[75] Pokud stěžovatelka namítla, že žalovaný chybějící úvahy stavebního úřadu nijak nenahradil a pouze citoval ze svých dřívějších rozhodnutí a stanoviska MHMP UZR ze dne 20. 12. 2018, je třeba vzít v úvahu, že v dané věci bylo vydáno již několik rozhodnutí stavebního úřadu či žalovaného, neboť dané řízení je vedeno již značně dlouhou dobu a žalovaný se mnohými námitkami již zabýval, proto citoval ze svých dřívějších rozhodnutí, aby jinými slovy nemusel opakovat totéž. Pokud se jedná o to, že se nevypořádal s námitkami stěžovatelky, k tomu se NSS vyjádřil již v části 3.1 tohoto rozsudku, která se týkala stabilizovaného území a jeho limitů.

3.4 Požadavky na osvětlení

[76] Stěžovatelka namítala, že realizace stavebního záměru může ovlivnit hodnoty denního osvětlení stávající zástavby pod normové hodnoty.

[77] Podle čl. 23 vyhlášky o technických požadavcích, který se mj. zabývá požadavky na denní osvětlení, musí denní osvětlení odpovídat normovým hodnotám.

[78] V normě ČSN 73 0580-1 jsou v tabulce B.1 stanoveny nejnížší hodnoty činitele denního osvětlení, a to pro 4 kategorie podle typu posuzovaného prostoru a charakteru lokality projednávaného záměru. Kategorie 2 se nazývá „Běžné prostory s trvalým pobytem lidí“ a je u ní stanoveno nejnížší D_w na 32 % a odpovídá úhlu stínění 30°. Kategorie 3 se nazývá „Prostory s trvalým pobytem lidí v souvislé řadové zástavbě v centrech měst“ a je u ní stanoveno nejnížší D_w na 29 % a odpovídá úhlu stínění 36°.

[79] NSS dále připomíná, že podle čl. 4 odst. 1 vyhlášky o technických požadavcích umístění staveb a míra zastavění pozemku musí mj. odpovídat požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí.

[80] Podle žalovaného normové hodnoty denního osvětlení podle příslušné normy budou realizací stavebního záměru splněny. Vycházel především ze studie „Posouzení vlivu na denní osvětlení okolních staveb“ zpracované společností EKOLA group, spol. s r. o., jež předložila OZNŘ a z níž vyplývá, že při hodnotě činitele denní osvětlenosti roviny zasklení okna $D_w = 29 \%$ nebude ovlivněna stávající zástavba pod normové hodnoty. Zpracovatel zařadil lokalitu podle tabulky B.1 do kategorie 3. Příslušný orgán pro zařazení lokality do kategorie 3 nebo 4 dané tabulky je instituce příslušné obce, v projednávané věci se jednalo o odbor územního rozhodování (MHMP UZR), který ve stanovisku ze dne 20. 12. 2018 a vyjádření ze dne 25. 6. 2019 potvrdil, že se jedná o kategorii 3. Tyto závěry náležitě odůvodnil. Záměr je tedy v souladu s čl. 23 vyhlášky o technických požadavcích.

[81] Městský soud se ztotožnil se zařazením dané lokality do kategorie 3 podle normy ČSN 73 0580-1, neboť bylo nezbytné posuzovat širší okolí záměru, a to i pro potřeby posouzení úrovně denní osvětlenosti okolních staveb. Dodal, že o zařazení lokality do určité lokality podle dané normy je oprávněn rozhodnout stavební úřad. Tento nesprávný závěr nemá však na posuzovanou věc vliv.

[82] Stěžovatelka zpochybňovala zařazení dané lokality do kategorie 3 podle tabulky B.1 příslušné normy. Podle jejího názoru bylo nutné danou lokalitu zařadit do kategorie 2 podle tabulky B.1, a to „Běžné prostory s trvalým pobytem lidí“. To dokládala konkrétními úhly stínění podle dané normy. Podle jejího názoru úhel stínění v dané lokalitě nepřesahuje 30°. I ze studie vyplývá, že tento úhel stínění odpovídá kategorii 2. NSS konstatuje, že s touto argumentací se nelze náležitě vypořádat pouze tím, že se uvede, že o konkrétním zařazení do určité lokality rozhoduje určitý úřad, ale je třeba se s danou námitkou konkrétně vypořádat. S touto námitkou se nelze vypořádat také pouze na základě toho, že je nutné posuzovat širší okolí stavby. Z toho totiž není zřejmé, o jaké konkrétní okolí se jedná, co je třeba vzít v úvahu, a nevypořádává konkrétní námitku a úhlu stínění. V tomto ohledu je rozhodnutí žalovaného, a také městského soudu rovněž nepřezkoumatelné.

pokračování

[83] NSS také souhlasí se stěžovatelkou, že žalovaný ani městský soud se nezabývali otázkou, zda stavební záměr ohledně osvětlení nenaruší pohodu bydlení a zda je přiměřený okolní zástavbě (srov. čl. 4 vyhlášky o technických požadavcích). NSS podotýká, že ze studie společnosti EKOLA má vyplývat pokles míry osvětlení v důsledku provedení stavebního záměru (bez ohledu na to, zda to vyhovuje příslušné normě či ne). To může mít vliv na pohodu bydlení v dané lokalitě. K námitce, že tuto argumentaci může uplatnit pouze osoba, které je konkrétně zasahováno do práv, je třeba konstatovat, že se jedná o obecný požadavek, který vyplývá z předpisů ohledně výstavby v Praze, a proto ji mohla uplatňovat i stěžovatelka. K žalobní legitimaci obce ve věci umístění stavby viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 As 44/2005-70, č. 2051/2010 Sb. NSS, či ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012-41.

4. Závěr a náklady řízení

[84] NSS s ohledem na shora uvedené důvody zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož v této věci byly důvody k tomu, aby bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného již v řízení před městským soudem, NSS zrušil současně rozhodnutí žalovaného, kterému věc vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným NSS v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[85] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka měla úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[86] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky soudní poplatek za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (tj. 4 000 Kč) a odměnu a hotové výdaje zástupkyně, která učinila pět úkonů právní služby [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, replika a účast na jednání dne 13. 11. 2023; § 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a, d) a g) a odst. 2 písm. a) a odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Za jeden úkon právní služby náleží částka 3 100 Kč a za jeden (půl)úkon částka 1 550 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy 13 950 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 1 500 Kč (5 × 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatelky je plátcem DPH, proto je nutné připočíst i částku odpovídající této dani. Odměna a hotové výdaje zástupce činí 18 695 Kč a soudní poplatky ve výši 4 000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě činí částku ve výši 22 695 Kč.

[87] V řízení o kasační stížnosti pak zástupkyně stěžovatelky učinila tři úkony právní služby (podání kasační stížnosti, návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a replika) v hodnotě 3 100 Kč/1 550 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč. K tomu je třeba připočíst částku odpovídající DPH. Odměna a hotové výdaje zástupkyně v řízení o kasační stížnosti tedy činí 10 467 Kč, k čemuž je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5 000 Kč a návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč. Náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 16 467 Kč.

[88] Žalovaný je povinen uhradit stěžovateli k rukám její zástupkyně náhradu nákladů soudních řízení ve výši 39 162 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[89] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobě zúčastněné na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, ta proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 16. července 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu