



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobců: **a) Bc. P. R., b) L. K.**, oba zastoupeni Mgr. Tomášem Dvořáčkem, advokátem, sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti:** G - REALITY s.r.o., sídlem U Nemocnice 430, Kolín III, zastoupená JUDr. Martinem Wurstem, advokátem, sídlem Pertoldova 3339/35, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2023, č. j. MHMP 1125461/2023, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2024, č. j. 3 A 86/2023-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 21 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 7. 2018, č. j. UMCP21/11992/2018/SU/Kup, byla umístěna stavba nazvaná „Bytový dům Praha 21, Bělušická“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území Ú. n. L. (dále

jen „stavba“ či „záměr“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, č. j. MHMP 563782/2019, zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2019 brojili žalobci žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 15. 9. 2020, č. j. 3 A 105/2019-52, rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2019 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud shledal podstatnou vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný si v rozporu s § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), nevyžádal stanoviska správních orgánů nadřízených správním orgánům příslušných k vydání závazného stanoviska. Závěry rozsudku městského soudu potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2022, č. j. 3 As 316/2020-52.

[2] V dalším řízení žalovaný shora označeným rozhodnutím ze dne 9. 6. 2023 v části změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 7. 2018. Žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že do výrokové části doplnil podmínky vyplývající ze stanovisek nadřízených dotčených orgánů, která si nově vyžádal.

[3] Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl městský soud nyní napadeným rozsudkem.

[4] Městský soud shledal, že stavební úřad pochybil tím, že nedoručil oznámení stavebního úřadu ze dne 22. 3. 2018 s výzvou k uplatnění námitek přímo právnímu zástupci žalobců. Oba žalobci ale uplatnili námítky včas a prostřednictvím svého právního zástupce, takže nebyli zkráceni na svých právech nesprávným doručováním. Nejedná se o vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí.

[5] Městský soud nepovažoval záměr za rozporný s cíli a úkoly územního plánování. K souladu záměru s charakterem území a požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území městský soud uvedl, že stavba – bytový dům menších rozměrů (třípodlažní, o půdorysných rozměrech 10 m x 48,2 m, s výškou atiky +9,2 m) je svým vzhledem i účelem srovnatelný s okolními bloky řadových domů a nepředstavuje zjevný zásah do daného území. Žalovaný také řádně zohlednil kapacitní zatížení území, jeho rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné.

[6] Za zcela nepodloženou a spekulativní považoval městský soud argumentaci týkající se zvýšené dopravní zátěže. Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že výstavba řadových domů vygeneruje pro území z hlediska dopravy přibližně stejnou zátěž. Žalovaný vysvětlil rozdíly mezi „komunikačním prostorem“ a „parkovacím stáním“ a vyjádřil se rovněž ke vzdálenostem od společných hranic pozemků k oběma těmto plochám. Umístění parkovacích stání u záměru nepřekračuje míru přiměřenou poměrům. Žalobci netvrdili, že by měly být překročeny zákonné limity, pouze označili umístění parkovacích míst za mimořádně obtěžující.

[7] Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že navrhovaná stavba se nedotkne práva na soukromí žalobce a) nad míru přiměřenou poměrům, neboť je zajištěn nadstandardní odstup obou staveb; nadto bude dům žalobce (částečně) odcloněn garáží

pokračování

a stávající vzrostlou zelení. Stavba žalobce b) pak je součástí řadové zástavby, která ze své podstaty velkou míru soukromí nezaručuje. Na pavlačích se navíc nepředpokládá dlouhodobý pobyt osob, ale pouze jejich příchod k bytové jednotce. Nedojde ani k nepřipustnému zastínění pozemku ve vlastnictví žalobce a). Studie zastínění není povinnou součástí dokumentace k žádosti o vydání územního rozhodnutí a požadavek na její vypracování by byl s ohledem na místní podmínky a parametry záměru nadbytečný.

[8] K námitce ohrožení chovu včel městský soud konstatoval, že žalobce a) si založil chov včel na pozemku, který je obklopen poměrně hustou zástavbou a pozemními komunikacemi. Dopravní ruch tak žalobcova včelstva ovlivňuje již nyní a případná realizace záměru bude mít na míru tohoto působení spíše nepatrný vliv.

[9] Městský soud konečně neshledal, že by žalovaný nepřipustně změnil v odvolacím řízení prvostupňové rozhodnutí.

II. Podání účastníků řízení

[10] Proti rozsudku krajského soudu podávají žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost.

[11] Stěžovatelé namítají, že oznámení stavebního úřadu ze dne 22. 3. 2018 s výzvou k uplatnění námitek bylo doručeno pouze jim samotným a nikoli jejich zástupci. Jimi podané námitky mohly přivodit jiný výrok rozhodnutí.

[12] Stěžovatelé míní, že § 90 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), normuje zcela svébytnou a rovnocennou kategorii nezávislou na podmínce obsažené v § 90 písm. a) stavebního zákona. Stavební úřad musí posuzovat soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. V daném případě se v okolí nenachází žádná obdobná stavba bytového domu o 18 jednotkách. Stavba není s to dané území „dotvořit“, ale naopak zcela narušit a degradovat jeho charakter. Městský soud pochybil, pokud vycházel z názoru, že stavební úřad není povinen zvlášť odůvodňovat souladnost záměru s cíli a úkoly územního plánování i v případě, že byla vydána územně plánovací dokumentace. Napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný, protože městský soud posoudil pouze námitku porušení § 90 písm. a) stavebního zákona.

[13] Při vypořádání čtvrtého žalobního bodu (kapacitní naddimenzovanost záměru) se městský soud dle stěžovatelů postavil do role „obhájce“ žalovaného. Stěžovatelé namítají, že při ústním jednání již soud disponoval připraveným rozsudkem. Stěžovatelé se dovolávají stanoviska Komise územního rozvoje Městské části Praha 21 ze dne 15. 2. 2016, které vyjádřilo nesouhlas s realizací záměru z pohledu kapacity území, hmoty objektu, nedostatku zeleně a parkování vozidel. Záměr obsahuje trojnásobně až čtyřnásobně větší množství bytových jednotek, než je tomu v okolních stavbách, které mají charakter rodinných domů se zahradami, takže je zřejmá kapacitní naddimenzovanost záměru. Městský soud za žalovaného nepřipustně domýšlel argumentaci.

[14] Stěžovatelé tvrdí, že parkovacích míst spojených se záměrem bude méně, než je počet bytových jednotek v projektu. Umístění parkovacích stání překračuje míru přiměřenou poměrům a bude pro danou lokalitu a zejména majitele přilehlých nemovitostí mimořádně obtěžující. Nikde v dané lokalitě se podobná kumulace dopravy v klidu nevyskytuje.

[15] Stěžovatelé namítají ztrátu soukromí, neboť okna obytných místností bytových jednotek záměru mají směřovat do pozemku stěžovatele a) a na zahradu, terasu a do oken domu stěžovatele b) má být výhled z pavlačí bytového domu. Narušení soukromí vlastníka nebo uživatele sousední nemovitosti není přiměřené poměrům. Nelze si představit umístění technického zařízení, které by zamezilo nežádoucím pohledům.

[16] V dalším stížnostním bodě stěžovatelé rozporují zastínění pozemku (zahrady) stěžovatele a). Stěžovatelé považují za zcela spekulativní konstatování žalovaného a městského soudu, že vzhledem k odstupové vzdálenosti záměru budou požadavky na oslunění pozemků dodrženy.

[17] Podle stěžovatelů správní soud nemůže disponovat odbornými znalostmi, aby mohl bez dalšího dospět k závěru, že případná realizace záměru bude mít spíše nepatrný vliv na míru ohrožení včelstev.

[18] Stěžovatelé namítají změnu prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení, protože s názorem odvolacího správního orgánu se setkali až při doručení jeho rozhodnutí. Neměli tedy možnost brojit proti vysloveným závěrům řádným opravným prostředkem.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že záměr hmotově odpovídá v území typickým sekcím řadových domů, nelze jej zamítnout jenom proto, že se jedná o bytový dům. Územní plán definuje bydlení jako jediné hlavní využití plochy OB a nerozlišuje jeho formu. Žalovaný setrvává na svém názoru o kompatibilitě záměru s okolní řadovou zástavbou i z hlediska množství bytových jednotek.

[20] K počtu parkovacích stání žalovaný uvádí, že správní orgány nejsou oprávněny po žadateli o vydání územního rozhodnutí požadovat navýšení počtu stání nad rámec zákonné úpravy. Tvzení, že nikde v lokalitě se podobná kumulace dopravy v klidu nevyskytuje, samo o sobě k závěru o překročení míry přiměřené poměrům nepostačuje.

[21] Žalovaný považuje za nedůvodnou námitku ztráty soukromí stěžovatele a). Existence komunikačního prostoru (pavlače) není způsobilá s ohledem na vzdálenost a charakter využití narušit soukromí stěžovatele nad míru přiměřenou poměrům. K zastínění pozemku stěžovatele a) žalovaný uvádí, že zastínění pozemků není předpisy stavebního práva regulováno a předložení studie zastínění pozemků není povinnou přílohou žádosti o vydání územního rozhodnutí. K další stížnostní námitce konstatuje, že provozovat chov včelstev na pozemku rodinného domu v bloku zástavby obklopeném komunikacemi je volbou stěžovatele, který zjevně dosud považoval toto prostředí za vhodné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] V první kasační námitce stěžovatelé namítají pochybení stavebního úřadu při doručování výzvy k uplatnění námitek ze dne 22. 3. 2018. Městský soud uznal, že stavební úřad tuto výzvu chybně doručoval stěžovatelům a nikoli jejich zástupci. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem, že se nejednalo o vadu, která by měla za následek nezákonnost nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí. Důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu jsou pouze takové případy porušení ustanovení právních předpisů o řízení před správními orgány, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V případě, že vada řízení neovlivnila obsah žalobou napadeného rozhodnutí, tedy pokud by obsah rozhodnutí byl totožný, i kdyby k vadě nedošlo, neexistuje žádný vztah mezi vadou řízení a zákonností rozhodnutí (viz za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39). Uvedené nastalo v projednávané věci, kdy pochybení v doručení jedné písemnosti stěžovatelům, a nikoli jejich zástupci, nemohlo způsobit nezákonnost vydaných správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem upozorňuje, že oba stěžovatelé na dotčené oznámení reagovali a prostřednictvím svého zástupce uplatnili své námitky (dne 9. 4. 2018 a dne 17. 4. 2018). Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za věrohodné tvrzení stěžovatelů, že nevěděli, kdy jim uplyne lhůta k podání námitek, a proto se k věci řádně nevyjádřili. Jakkoli je územní řízení ovládáno principem koncentrace námitek (§ 89 odst. 1 stavebního zákona), svou argumentaci mohli rozvést rovněž v průběhu odvolacího řízení a mohli tak učinit také po zrušujícím rozsudku městského soudu, v němž soud konstatoval, že vada v doručování označeného oznámení neměla vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Nelze tedy tvrdit, že by byli jakkoli zkráceni na právu vyjádřit se k věci, a z ničeho nelze dovodit, že pochybení v doručování jednoho oznámení ovlivnilo obsah žalobou napadeného rozhodnutí.

[25] Stěžovatelé dále tvrdí, že podmínky posouzení stavebního záměru vyplývající z § 90 písm. a) a písm. b) stavebního zákona představují svébytné a rovnocenné kategorie, které jsou na sobě nezávislé, přičemž žalovaný ani městský soud řádně neposoudili soulad záměru s § 90 písm. b) stavebního zákona.

[26] Podle § 90 stavebního zákona *v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu*

a) s vydanou územně plánovací dokumentací,

b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

[27] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že v judikatuře kasačního soudu lze nalézt určité napětí v chápání vztahu § 90 písm. a) a § 90 písm. b) stavebního zákona. V rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83 (bod 39), Nejvyšší správní soud uvedl, že „zastává názor, že pokud byla vydána územně plánovací dokumentace, musí stavební úřad

vycházet primárně z ní, a nemusí již specificky odůvodňovat souladnost záměru s cíli a úkoly územního plánování, neboť ty plynou přímo z územně plánovací dokumentace. (...) Proto lze vyjít z toho, že je-li záměr v souladu s vydaným územním plánem, je taktéž souladný s cíli a úkoly územního plánování. V takovém případě je tudíž nadbytečné (nicméně nikoliv na závadu), aby stavební úřad hodnotil specificky soulad záměru podle § 90 písm. b) stavebního zákona.“ V rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 45/2016-45 (bod 39), ovšem Nejvyšší správní soud konstatoval, že „posouzení souladu záměru s vydanou územně plánovací dokumentací a souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, jsou dle § 90 stavebního zákona dvě odlišné kategorie hledisek, které má stavební úřad v územním řízení posuzovat [upravené samostatně pod písm. a) a b)]. Z ničeho nelze dovodit, že by v případě, kdy má obec vydán územní plán, postačovalo posouzení souladu záměru s tímto územním plánem. I v takovém případě musí stavební úřad posuzovat soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.“ Nejvyšší správní soud však podotýká, že povinnost předložit věc rozšířenému senátu nevzniká, pokud by vyřešení rozporu pro aktuálně projednávanou věc nemělo význam z hlediska konečného výroku soudu (šlo by fakticky pouze o zodpovězení akademické otázky). V tomto případě není nutné věc předložit rozšířenému senátu (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-68).

[28] Uvedená situace nastala v nyní projednávané věci, v níž se hodnocení souladu záměru s § 90 písm. a) a písm. b) stavebního zákona do značné míry prolínalo, jak uznávají sami stěžovatelé v bodu 3 kasační stížnosti a jak vyplývá z jimi přednesené argumentace. Už jen proto nelze považovat za zásadní vadu, jestliže posouzení souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování městský soud a žalovaný výslovně vztáhli pouze k § 90 písm. a) stavebního zákona, tj. k souladu záměru s vydanou územně plánovací dokumentací. Mezi nejdůležitější cíle územního plánování patří vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (viz § 18 a 19 stavebního zákona). Územní plán obdobně stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Z uvedeného vyplývá, že účel § 90 písm. a) a písm. b) stavebního zákona je ve své podstatě obdobný, neboť zajišťuje posouzení zásahu stavebního záměru do charakteru území, který je dán buď územním plánem, či stavebními poměry v území. Není proto vyloučeno, aby správní orgány (či soudy) jednou argumentací posoudily soulad záměru vydanou územně plánovací dokumentací i s cíli a úkoly územního plánování, respektive s charakterem území. Zásadní je, aby se k souladu stavby s charakterem území vyjádřili, což se v posuzované věci stalo.

[29] Žalovaný k odvolací námitce týkající se souladu záměru s vydanou územně plánovací dokumentací, která svou podstatou kopírovala námitku stěžovatelů o rozporu záměru s § 90 písm. b) stavebního zákona, výslovně uzavřel, že „z porovnání objemu, výšky a zastavěné plochy záměru se stávajícími řadovými domy je evidentní, že parametry jsou vzájemně srovnatelné. Navrhovaná stavba adekvátně reaguje na charakter, strukturu i měřítko stávající zástavby a splňuje požadavek na umístění záměru do stabilizovaného území dle územního plánu ve smyslu ust. § 90 písm. a) stavebního zákona.“ Městský soud rovněž hodnotil, zda správní

pokračování

orgány dostatečně posoudily, zda je záměr v souladu s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, a konstatoval, že „domnělý nesoulad záměru s charakterem stávající zástavby a touto problematikou se stavební úřad a následně žalovaný zabývat neopomněli.“ Ve vypořádání žalobní námitky zpochybňující soulad stavby s vydanou územně plánovací dokumentací pak výslovně uvedl, že „stavební úřad a žalovaný do své úvahy zahrnuli druh, charakter, strukturu a měřítko stávající zástavby včetně porovnání parametrů objemu, výšky a zastavěné plochy se záměrem.“ A dodal, že „posouzení souladu záměru s charakterem území (zástavby) je věcí správního uvážení a závěr o souladu stavby s urbanisticko architektonickým charakterem okolní zástavby si musí stavební úřad udělat sám.“ Z uvedeného vyplývá, že městský soud i správní orgány neulpěly na posouzení souladu záměru s vydanou územně plánovací dokumentací, nýbrž záměr hodnotily rovněž z hlediska jeho možného rozporu s charakterem území, tj. s cíli a úkoly územního plánování, což jsou kritéria § 90 písm. b) stavebního zákona. Jejich rozhodnutí proto nejsou v této části nepřezkoumatelná.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani v hodnocení architektonicko-urbanistických hodnot. Městský soud citoval nosné závěry správních orgánů a shledal je konkrétními, logicky soudržnými a dostatečně rozsáhlými. Městský soud shodně konstatoval, že předmětná stavba (třípodlažní, o půdorysných rozměrech 10 m x 48,2 m, s výškou atiky +9,2 m) svým vzhledem i účelem je srovnatelná s okolními bloky řadových domů a nepředstavuje zjevný zásah do daného území. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovateli, že městský soud pominul zvážit funkční hledisko při naplnění podmínky „zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti“, neboť v bodě 37 se vyjádřil ke vzhledu i účelu záměru a zkonstatoval jeho soulad s okolní zástavbou. Hodnocení kapacitního zatížení stavby (její naddimenzovanosti) se věnoval také v bodu 40 napadeného rozsudku, v němž námitky stěžovatelů (i při porovnání stavby s okolní zástavbou) neshledal důvodnými.

[31] K věcné námitce nesouladu záměru s charakterem území Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelé nerozporují závěr městského soudu a žalovaného, že z hlediska objemu, výšky a zastavěné plochy je záměr srovnatelný se stávajícími řadovými domy. Opakovaně však tvrdí, že stavba bytového domu o 18 jednotkách nezapadá do stávající urbanistické struktury, neboť „půjde v podstatě o ‚lepší ubytovnu‘ mezi zástavbou rodinných domů“.

[32] Pro posouzení uvedené kasační argumentace je klíčové, že na daném území převažuje výstavba řadových rodinných domů a že je záměr umisťován do zastavitelného území s funkčním využitím OB – čistě obytné území stabilizované. Z hlediska charakteru území se tak jedná o zastavitelné území sloužící pro účely bydlení, které je tvořeno stávající souvislou zástavbou a stabilizovanou hmotovou strukturou, v němž územní plán nepředpokládá významný rozvoj. Z hlediska limitů rozvoje je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé činnosti. Dodržení stávající urbanistické struktury má za cíl zachování hodnot charakteristických pro jednotlivé lokality (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2024, č. j. 10 As 332/2023-122, bod 40).

[33] Soulad záměru s charakterem území a se stávající urbanistickou strukturou určuje vnější aspekt umísťované stavby, tj. především její plošné a prostorové uspořádání, včetně velikosti, hmoty, výšky či urbanistického rázu. Tyto okolnosti určí, zdali je záměr v souladu s funkčním využitím území a zda nenarušuje stávající urbanistickou strukturu. Pro dodržení podmínek stanovených v § 90 písm. b) stavebního zákona naopak není zásadní vnitřní uspořádání stavby, neboť aspekty spjaté s vnitřním členěním stavby nemohou zapříčinit, že stavba svým vzhledem naruší dosavadní charakter území. Skutečnost, že umísťovaná stavba zahrnuje větší množství bytových jednotek, může být významná pro posouzení dalších kritérií, která musí být splněna pro umístění stavby, nikoli však pro hodnocení souladu záměru s § 90 písm. a) a b) stavebního zákona. Z hlediska dodržení citovaných ustanovení stavebního zákona je klíčové, že posuzovaná stavba odpovídá vydané územně plánovací dokumentaci a je svým tvarem, rozměry a hmotou kompatibilní s řadovou zástavbou v okolí, takže je přizpůsobená místním podmínkám a je úměrná okolní zástavbě.

[34] Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že záměr není ani v rozporu s funkčním využitím území, protože územní plán za jediné hlavní využití plochy OB definuje bydlení, avšak nerozlišuje jeho formu. Není tak vyloučeno, aby v okolí zástavby tvořené řadovými rodinnými domy vznikl bytový dům, jestliže svými rozměry a uspořádáním respektuje charakter okolní zástavby. Stěžovatelé ve své argumentaci zaměňují vnější aspekt záměru s jeho vnitřním uspořádáním. Tato námitka (stejně jako poukaz stěžovatelů na kapacitní nad-dimenzovanost záměru) by mohla být důvodná, jestliže by nebyly dodrženy podmínky výstavby dané stavebními předpisy, které upravují jevy spojené s bydlením většího množství osob na jednom místě (počet parkovacích stání, zatížení dopravy, zvýšené imise apod). Pokud stavba tyto podmínky splňuje a v nepřiměřené míře ani nenaruší pohodu bydlení v okolní zástavbě (viz dále), není důvod, aby nebyla umístěna. Nesouhlas stěžovatelů s jejím umístěním a jejich obavy z budoucích poměrů v území nemohou představovat právně relevantní důvod pro zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí.

[35] K opačnému závěru nemohlo vést ani stanovisko Komise územního rozvoje Městské části Praha 21 ze dne 15. 2. 2016, neboť toto stanovisko nebylo pro posouzení souladu záměru s právními předpisy a územně-plánovací dokumentací relevantní. Městská část Praha 21 závěry Komise územního rozvoje nepřijala, neboť jako účastník územního řízení podle § 85 odst. 1 písm. c) stavebního zákona v řízení žádné námitky neuplatnila. Stavební úřad ani žalovaný tedy nebyli povinni k námitkám obsaženým v citovaném stanovisku přihlídnout, neboť (oproti závazným stanoviskům) jeho obsah nebyl pro správní orgány závazný a nestaly se předmětem věcných námitek ze strany účastníků správního řízení.

[36] Nejvyšší správní soud konečně neshledal, že žalovaný námitku kapacitního zatížení nedostatečně vypořádal, respektive že městský soud „dohlédával jednotlivé pasáže, které by se mohly vypořádání předmětné námitky rovněž týkat“. Městský soud ve shodě s výše uvedeným správně konstatoval, že zhodnocení kapacitního zatížení území v sobě zahrnuje (vedle porovnání stavebního záměru s okolní zástavbou z hlediska jeho tvaru, rozměrů, hmoty) zatížení území umístěním parkovacích stání a následného provozu vozidel či hlukovou zátěží daného území. A tyto otázky žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí posoudil. Nejvyšší správní soud se tak shoduje s městským soudem, že žalovaný v odůvodnění

pokračování

napadeného rozhodnutí zhodnotil, že záměr nepřiměřeně kapacitně nezatíží území. Toto posouzení lze dovodit z jednotlivých částí rozhodnutí, a proto jako celek není rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.

[37] V dalším stížnostním bodu stěžovatelé tvrdí, že parkovacích míst k záměru bude méně, než je počet bytových jednotek. Nejvyššímu správnímu soudu však není zřejmé, z čeho tato úvaha stěžovatelů vychází, neboť z projektové dokumentace obsažené ve správním spise i z rozhodnutí stavebního úřadu je zřejmé, že u záměru bude zřízeno 20 parkovacích stání (z toho jedno pro osoby se sníženou schopností orientace a pohybu). Jestliže tedy stavba zahrnuje 18 bytových jednotek, počet parkovacích stání převyšuje počet těchto jednotek.

[38] Stěžovatelé rovněž namítají, že počet a umístění parkovacích stání ve vzdálenosti cca 1,3 m od hranice pozemku bude mimořádně obtěžující s tím, že nikde v okolí se podobná kumulace dopravy v klidu nevyskytuje. Nejvyšší správní soud k této námitce předně nesouhlasí s městským soudem, že stěžovatelé v žalobě „*nekonkretizovali, v jakých aspektech by mělo narušení pohody bydlení překračovat „míru přiměřenou poměrům“*“. Podle kasačního soudu z podané žaloby vyplývalo, že narušení pohody bydlení a překročení jeho přípustné míry stěžovatelé spatřovali v umístění a počtu parkovacích stání. Tato žalobní tvrzení jsou dle kasačního soudu dostatečně konkrétní. Na straně druhé ovšem toto dílčí pochybení v argumentaci městského soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost ani nezákonnost napadeného rozsudku, neboť městský soud přiléhavě shledal, že tato žalobní námitka nemůže být důvodná již proto, že žalobci netvrdili, že by měly být překročeny zákonné limity pro dopravu v klidu. A ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by počet parkovacích stání nerespektoval požadavky stavebních předpisů a že by umístěním parkovacích stání byla v nepřiměřené míře narušena „kvalita prostředí“, respektive pohoda bydlení stěžovatelů.

[39] Pojem „*kvalita prostředí*“, který odpovídá dříve používanému pojmu „*pohoda bydlení*“, je neurčitým právním pojmem. Jeho obsah vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS, jako souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení. Kvalita prostředí je tedy dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, přičemž pro její zabezpečení se zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky. Při posouzení kvality prostředí z objektivních hledisek (např. nízká hladina hluku, čistota ovzduší, oslunění apod.) přitom nelze zcela odhlížet od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, jichž se má stavba, jejíž vliv na kvalitu prostředí je zkoumán, dotýkat. Nejvyšší správní soud zároveň připomíná závěry ustálené judikatury, dle níž „*požadavky na pohodu bydlení nelze absolutizovat, protože určité zatížení okolí způsobuje každá stavba. Po vlastních okolních staveb je proto spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, je-li přiměřené poměrům. Ostatně i normy soukromoprávní operují v právu imisí s pojmem zatížení „nad míru přiměřenou poměrům“*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS). Určité zhoršení komfortu vlastníků okolních nemovitostí tudíž nemůže samo o sobě vést k závěru o nepřípustnosti umístovaného záměru. Muselo by se jednat o zhoršení podstatné, které by

muselo být v žalobě dostatečně konkrétním způsobem tvrzeno a namítáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 As 134/2015-48).

[40] Stěžovatelům lze přisvědčit, že podmínkou narušení kvality prostředí nemusí být překročení stanovených technických podmínek výstavby (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008-123), na straně druhé nelze odhlížet od základního předpokladu, že normy o obecných požadavcích na výstavbu svým obsahem odrážejí požadavky na kvalitu prostředí. Jsou-li tedy tyto normy dodrženy, lze předpokládat, že budou splněny i podmínky na kvalitu prostředí. Uvedené nastalo v posuzované věci, v níž počet parkovacích stání i jejich umístění podle Nejvyššího správního soudu nepřekračuje míru přiměřenou poměrům. Stěžovatelé nikterak nereagují na tvrzení žalovaného, které převzal do svého odůvodnění také městský soud, že rovněž v případě umístění 6 řadových domů obsahujících vždy jeden byt o velikosti nad 100 m², by bylo v souladu s právními předpisy požadováno celkem 18 parkovacích stání. Počet parkovacích stání by se tedy v případě řadové zástavby i posuzované stavby bytového domu nezměnil, takže v tomto ohledu ztrácí na významu, že záměr je stavbou bytového a nikoli rodinného domu. Z hlediska počtu parkovacích míst a řešení dopravy v klidu je zásadní, že záměr je v souladu s předpisy, což potvrdily dotčené správní orgány ve vydaných závazných stanoviscích, jejichž závěry stěžovatelé věcně nerozpoukají.

[41] K umístění parkovacích stání Nejvyšší správní soud podotýká, že oddělují prostor přístupové komunikace a sousedních pozemků, takže zamezují šíření imisí z dopravního provozu. Zároveň nejsou umístěna do bezprostřední blízkosti hranice pozemků, mezi hranicemi pozemků a parkovacími stáními vznikne cca 1,3 široký rozestup, v níž je plánována výsadba keřovité zeleně. Veškeré tyto skutečnosti snižují narušení kvality prostřední umístěním parkovacích stání. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem neshledal, že by umístění parkovacích stání nebylo přiměřené místním poměrům.

[42] Stěžovatelé dále obecně namítají zatížení okolí zvýšenou dopravní zátěží, toto tvrzení ovšem nikterak nerozvíjí. Proto soud stejně obecně uvádí, že z ničeho nevyplývá, že by výstavba záměru způsobila z hlediska intenzity dopravy překročení zákonných limitů, které jsou základním parametrem pro posouzení zásahu do kvality prostředí. Ze závazného stanoviska Magistrátu hl. m. Prahy, odboru pozemních komunikací a drah, oddělení silničního správního úřadu ze dne 8. 11. 2022, č. j. MHMP-2072126/2022/O4/Lo, plyne, že v daném místě bylo počítáno s možným nárůstem dopravy. Závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 19. 12. 2022, č. j. HSHMP 63277/2022, shledalo, že započítání nově vyvolané dopravy související se záměrem nezpůsobí překročení hygienických limitů v denní ani noční době. A stejně tak závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 4. 2023, č. j. MZDR 6159/ 2023-4/OVZ, kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 19. 12. 2022, konstatovalo, že z výsledků akustické studie vyplývá reálná predikce plnění hygienických limitů hluku. Jestliže stěžovatelé tyto závěry dotčených orgánů, které převzal žalovaný do žalobou napadeného rozhodnutí, nikterak konkrétně nevyvrací, nemůže Nejvyšší správní soud shledat jejich obecnou námitku zatížení okolí zvýšenou dopravní zátěží důvodnou.

pokračování

[43] Ve vztahu k narušení pohody bydlení se stěžovatelé v další stížnostní námitce dovolávají ztráty soukromí. Stěžovatel a) namítá, že okna bytových jednotek mají směřovat na jeho pozemek, stěžovatel b) namítá obtěžování pohledem z pavlače záměru.

[44] Nejvyšší správní soud předně připomíná závěry své ustálené judikatury, že imise pohledem lze považovat za nepřiměřené pouze v mimořádných případech, kdy je soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40, ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 As 168/2016-28, ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 As 62/2017-37, a ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 As 329/2018-66). Jakkoliv je lidsky pochopitelné, že možnost pohledu ze sousedního pozemku je pocítována jako narušení soukromí, v intravilánu obce si lze stěží představit, že by mohly být stavby umístovány tak daleko od hranic pozemků, že by k určitému narušení soukromí pohledem vůbec nedocházelo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. 1 As 127/2015-90).

[45] Uvedené se plně uplatní také v nyní posuzované věci. Stěžovatelé v kasační stížnosti výslovně konstatovali, že nenamítají nedodržení minimálních odstupových vzdáleností; tuto skutečnost má tedy Nejvyšší správní soud za nespornou. K obtěžování pohledem stěžovatele a) se kasační soud plně ztotožňuje s městským soudem, že navrhovaná stavba se nedotkne jeho práva na soukromí nad míru přiměřenou poměrům, neboť jeho rodinný dům se nachází na opačné straně pozemku, než je hranice s pozemkem, na němž má být umístěn bytový dům, a nadto bude dům stěžovatele (částečně) odcloněn garáží a stávající vzrostlou zelení. Odstupová vzdálenost záměru od hranice s pozemkem ve vlastnictví stěžovatele a) činí 4,48 m a cca 27,0 m od jeho rodinného domu. Jestliže tedy stěžovatel a) nerozporuje, že minimální odstupové vzdálenosti jsou téměř trojnásobně překročeny, nemůže kasační soud shledat, že obtěžování pohledem mohlo být v tomto případě nepřiměřené. Navíc z plánků obsažených ve správním spise vyplývá, že domy v okolí stavby jsou vystavěny v blízké vzdálenosti od sebe samých, takže nelze tvrdit, že by odstupová vzdálenost záměru byla neúměrná místním poměrům.

[46] V případě stěžovatele b) městský soud správně vycházel ze zjištění, že odstupová vzdálenost záměru od hranice jím vlastněného pozemku činí 10,5 m a cca 25,5 m od jeho domu. Tento dům je navíc součástí řadové zástavby a za stávajícího stavu je umožněn pohled na zahradu a terasu stěžovatele b) z oken a terasy sousedních řadových domů v ulici N. a rovněž z oken řadových domů v ulici B. Z uvedeného dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ani v tomto případě nepřekračuje možné narušení soukromí stěžovatele b) míru přiměřenou poměrům. Kasační soud také souhlasí s městským soudem, že na pavlačích záměru se nepředpokládá dlouhodobý pobyt osob, ale pouze jejich příchod k bytové jednotce, což mírní intenzitu narušení soukromí stěžovatele. Lze zopakovat, že sama skutečnost, že z jedné nemovitosti je možné nahlížet do druhé, nepředstavuje imisi, i když se jedná potenciálně o nahlížení obtěžující. Aby bylo možno takové nahlížení považovat za imisi, muselo by se jednat o mimořádnou situaci, která by nebyla odůvodněna oprávněnými zájmy stavebníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2020, č. j. 1 As 287/2019-28). Tak tomu v posuzované věci není, neboť pohledy na pozemek stěžovatele b) budou významně omezeny tím, že ve směru jeho domu nejsou umístěna okna bytových jednotek.

[47] Ve vztahu k narušení pohody bydlení stěžovatel a) konečně namítá zastíněného svého pozemku. Již žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí ovšem konstatoval, že vzhledem k odstupové vzdálenosti záměru, jeho výšce a orientaci ke světovým stranám je zřejmé, že požadavek na oslunění pozemků v okolí obytných budov bude umístěním navrhované stavby splněn a umístěním záměru nedojde k zastínění pozemku stěžovatele nad míru přiměřenou poměrům. S tím se také ztotožnil městský soud, který zároveň neshledal důvodným požadavek stěžovatelů na vypracování studie zastínění. Na argumentaci správních orgánů a městského soudu stěžovatelé nereagují, pouze obecně uvádí, že uvedený závěr je chybný a spekulativní. Nejvyšší správní soud však považuje ve shodě s městským soudem odůvodnění žalovaného za dostatečně konkrétní, neboť pouze obecně nekonstatuje naplnění požadavků na dostatečné oslunění pozemku, ale odkazuje na odstupové vzdálenosti a rozměrům stavby. Tyto konkrétní úvahy stěžovatelé nezpochybňují a nepředkládají konkurenční výpočty, kterými by popřely správnost uvedených závěrů. Jejich argumentace zůstává v obecné rovině, a proto Nejvyšší správní soud stejně obecně odpovídá, že zastínění pozemku stěžovatele a) je přiměřené místním poměrům. Pokud se stěžovatel a) domníval, že stavba nepřiměřeně zastíní jeho pozemek, měl svá tvrzení podložit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 8 As 218/2016-61 (body 25 – 27); nebylo povinností správních orgánů vyzvat stavebníka k předložení studie zastínění.

[48] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem shrnuje, že zásah do práv stěžovatelů nelze hodnotit jako natolik mimořádné obtěžování, které by znemožňovalo umístění stavby v dané lokalitě. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejružnějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje, a to zvláště v urbanizovaných oblastech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, č. 2479/2012 Sb. NSS). Stěžovatelé proto nemají (a ani nemohou mít) subjektivní veřejné právo na to, aby poměry v daném území zůstaly zakonzervovány a nemohly se změnit.

[49] K osmé stížnostní námitce (ohrožení chovu včel) se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s městským soudem, že stěžovatel a) si založil chov včel na pozemku, který je obklopen poměrně hustou zástavbou a silnicemi, takže dopravní ruch ovlivňuje včelstva již nyní a případná realizace záměru bude mít na míru tohoto působení spíše nepatrný vliv. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že tento závěr nemohl městský soud vyslovit bez vypracování znaleckého posudku či odborného vyjádření. Městský soud nehodnotil vliv dopravy a intravilánu na chov včelstev, pouze přílehavě upozornil na skutečnost, že stěžovatel a) již nyní chová včelstva v místech, která jsou zatížena dopravní zátěží a městskými vlivy. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel a) neuvádí, jakým způsobem by mohlo umístění stavby na zastavitelném sousedním pozemku „výrazně ohrozit chov registrovaných včelstev“, nýbrž pouze obecně nesouhlasí s argumentací městského soudu. Městský soud i žalovaný však obdobné námitky řádně vypořádali. Kasační námitka není důvodná.

[50] V poslední kasační námitce stěžovatelé rozporují změnu rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutím žalovaného. Městský soud ovšem správně uvedl, že „pokud došlo ke změně závazného stanoviska v odvolacím řízení, je na žalovaném, aby v rámci probíhajícího

pokračování

odvolacího řízení tyto změny závazného stanoviska vtělil do společného povolení“. Změnu prvostupňového rozhodnutí v odvolacím správním řízení připouští § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, takže změna prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení není obecně zapovězena. Judikatura dokonce dospěla k závěru, že pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit; za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, 3837/2019 Sb. NSS). Takto žalovaný postupoval, neboť v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí vyzval účastníky řízení k seznámení se s (novými) podklady rozhodnutí. Toho ostatně právní zástupce stěžovatelů využil, neboť dne 26. 4. 2023 do správního spisu nahlédl. Nic mu tedy nebránilo, aby se případně vyjádřil k obsahu nových podkladů založených ve správním spise. Jestliže tak neučinil, nemůže se dovolávat nemožnosti brojit proti závěrům vyřčeným v odvolacím rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného (respektive dílčí změna prvostupňového rozhodnutí) nemohla být pro stěžovatele překvapivá, protože pouze odrážela obsah nově vydaných závazných stanovisek nadřízených dotčených orgánů. Pro úplnost kasační soud uvádí, že v žalobě ani v kasační stížnosti stěžovatelé netvrdí, které konkrétní argumenty nemohly před žalovaným vznést.

[51] Nejvyšší správní soud konečně konstatuje, že vadu řízení před městským soudem nepředstavuje skutečnost, že napadený rozsudek byl vyhotoven a doručen účastníkům bez zbytečného prodlení po konání jednání soudu. Naopak je vhodné, aby soud, pokud je to možné, vyhotovil rozsudek po jeho ústním vyhlášení co nejdříve, dokud má ještě věc v čerstvé paměti. Za vadu řízení mající vliv na zákonnost rozsudku nelze považovat ani skutečnost, pokud by městský soud měl určité části budoucího rozsudku připraveny již před jednáním. Nejvyšší správní soud připomíná, že pro řízení před krajským (městským) soudem platí podle § 71 odst. 2 s. ř. s. koncentrace řízení: po uplynutí lhůty pro podání žaloby ji již nelze rozšiřovat o další žalobní body. Zároveň se musí přinejmenším soudce zpravodaj na jednání připravit a je vhodné, aby i zbývající členové senátu byli s věcí seznámeni již před konáním jednání – příprava některých částí konceptu rozhodnutí proto není v této fázi řízení před soudem nikterak neobvyklá. Pokud na ústním jednání nedošlo k prokázání žádných zásadních okolností, které by měly vliv na posouzení věci, případné použití předem připravených částí odůvodnění rozsudku nelze městskému soudu vytýkat.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[53] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci jako stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[54] Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60

odst. 5 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, a proto (za použití § 120 s. ř. s.) nemá právo na jejich náhradu

Poučení: Proti tomuto rozsudek **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 20. února 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu