



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **J. P.**, , zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D. J.**, **II) R. H.**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2022, č. j. MHMP 1400791/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2024, č. j. 6 A 6/2023 - 103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí řízení

[1] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 14 (dále „stavební úřad“) ze dne 20. 12. 2021, č. j. UMCP14/21/49180/OV/MILD, a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím stavební úřad podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (ve znění do 30. 6. 2023), schválil stavební záměr osoby zúčastněné na řízení I) na novostavbu rodinného domu na pozemcích p. č. XA, XB a XC v k. ú. D. P. (není-li dále uvedeno jinak,

nacházejí se označené nemovitosti vždy v tomto k. ú.), a stanovil podmínky pro umístění stavby.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze („městský soud“). Namítal, že záměr je v rozporu s územněplánovací dokumentací, posuzovaná stavba (jedna polovina symetrického dvojdomu) neodpovídá charakteru území. Záměr, a to i v kontextu druhé poloviny dvojdomu, představuje rozsáhlou stavební činnost, která není přípustná ve stabilizovaném území. Ministerstvo pro místní rozvoj svým závazným stanoviskem vybočilo z ustálené správní praxe promítnuté ve vzorových závazných stanoviscích zabývajících se obdobnými situacemi jako v případě sporného záměru. Záměr odporuje rovněž § 20 odst. 1 a § 23 pražských stavebních předpisů (nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, ve znění od 31. 12. 2023). Správní orgány nedostatečně posoudily dotčení vlastnického práva žalobce sporným záměrem.

[3] Městský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. K souladu záměru s územněplánovací dokumentací uvedl, že záměr má být umístěn ve stabilizovaném zastavěném území. Limity rozvoje takového území stanovenými v územním plánu hl. m. Prahy se v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud, podle něhož je posouzení souladu záměru se stávající urbanistickou strukturou odbornou otázkou. Byť se nejedná o realizaci správního uvážení, odbornou úvahu správního orgánu k této otázce nelze nahradit uvážením soudu. Soudní přezkum je v tomto případě omezen obdobně jako v případě správního uvážení. Dotčené orgány poté ve svých závazných stanoviscích, jejichž závěry žalobce relevantně nezpochybnil, shledaly záměr z hlediska územního plánování přípustným.

[4] Městský soud závěry dotčených orgánů aproboval. Zopakoval, že lokalita je charakteristická výstavbou zpravidla solitérních domů různých půdorysných tvarů. Jde o obytnou lokalitu s vesnickou strukturou s objekty o nejvíce třech nadzemních podlažích. Posuzovaný záměr nepřekračuje typický počet podlaží ani míru zastavěnosti okolních pozemků. Ačkoli je okolí záměru charakteristické výstavbou solitérních domů, v širším kontextu území jsou dvojdomy běžné. Záměr navazuje na pomyslnou stavební čáru stávajících objektů a dotváří tak urbanistickou strukturu území. V závazném stanovisku se Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „ministerstvo“) vypořádalo i s otázkou, zda záměr představuje rozsáhlou stavební činnost. Pomocí srovnání zastavěné plochy a podlažnosti s okolními objekty uzavřelo, že nikoli.

[5] Soud dále nepřisvědčil námitce, že žalovaný porovnával charakter záměru s objekty ve vzdáleném a nesouvisejícím území. Záměr respektuje hlavní parametry zástavby v nejbližším okolí, tj. podlažnost a rozsah zastavěné plochy. Je pravdou, že srovnávaná výstavba v ul. Matěje Hůlky se nachází v rozvojovém území, pro které územní plán stanoví jiné podmínky využití. Žalovaný však srovnání s touto výstavbou provedl pouze v dílčích otázkách, výlučně zde srovnával pouze otázku parcelace pozemků. Vedle toho městský soud připomněl požadavek plynoucí z judikatury NSS zohledňovat širší okolí umísťovaného záměru. Stabilizovaná plocha, v níž se nachází posuzovaný záměr i sousední rozvojová plocha, se poté dle Územně analytických podkladů hl. m. Prahy nacházejí ve stejné lokalitě „Dolní Počernice“. Ani do sousední rozvojové plochy by proto nebylo možné umísťovat dvojdomy, pokud by byly v rozporu s urbanistickou strukturou celé lokality.

[6] Ke srovnání míry zastavěnosti pozemku posuzovaným záměrem a dřívější stavbou na tomtéž pozemku městský soud konstatoval, že záměrem (respektive při zohlednění celkové plochy dvojdomu, z níž pouze polovina je předmětem nyní posuzovaného záměru – pozn. NSS) dochází ke zhruba dvojnásobnému zvětšení zastavěnosti, to však při zachování

pokračování

funkce objektu. V tom je dána podstatná odlišnost od případu řešeného městským soudem v rozsudku ze dne 27. 2. 2023, č. j. 3 A 31/2022 - 145, v němž navíc soud umístění rozsáhlejšího záměru oproti původnímu objektu nevyloučil. Záměr měrou zastavěnosti pozemků nevybočuje ani při srovnání s ostatními stavbami v okolí, u kterých je míra zastavěnosti obdobná i vyšší. Záměr se okolním stavbám nevymyká ani při zohlednění absolutní hodnoty plochy zastavěnosti v m².

[7] Charakter lokality podle městského soudu nenarušuje ani zastavění takřka celé šíře pozemků (při zohlednění k domu přiléhající garáže). Jako nedůvodné soud posoudil též námitky týkající se souladu záměru s výškovou regulací, podlažností okolní zástavby a parcelace pozemků. K poslední z uvedených otázek uvedl, že dělení a slučování pozemků nebylo předmětem přezkoumávaných rozhodnutí.

[8] Městský soud dále nepřisvědčil namítanému vybočení z ustálené správní praxe Ministerstva pro místní rozvoj. Vzorová stanoviska ministerstva, na která žalobce odkazoval, nejsou závazná. Nemohla proto vytvořit ustálenou správní praxi, a tudíž ani založit legitimní očekávání žalobce. Nadto podle městského soudu nejsou příklady z těchto vzorových stanovisek uváděné žalobcem přiléhavé pro souzenou věc. Stejně tak městský soud neshledal namítaný rozpor záměru s pražskými stavebními předpisy. Záměr neodporuje § 20 odst. 1 těchto předpisů, neboť respektuje charakter dotčeného území. Odpovídá rovněž § 23 pražských stavebních předpisů, neboť ve smyslu tohoto ustanovení lze „předzahrádku“ využít mj. k činnosti související s navazujícím veřejným prostranstvím, jakou je zajištění přístupu ke garáži v posuzovaném záměru.

[9] Konečně městský soud neshledal důvodnými námitky týkající se dotčení vlastnického práva a snížení pohody bydlení žalobce. Právo na pohodu bydlení není absolutní. Po vlastnících lze požadovat, aby snášeli zatížení způsobené okolní stavbou, je-li přiměřené poměrům a podstatně nevybočuje z obecných standardů bydlení s přihlédnutím ke zvláštnostem lokality. Žalovaný se charakterem lokality v kontextu pohody bydlení dostatečně zabýval. Zohlednitelné zvláštnosti nezjistil, s čímž se soud ztotožnil. Co do odstupových vzdáleností je záměr v souladu s pražskými stavebními předpisy. Nepřiměřený nárůst zátěže z dopravy ani stínění soud neshledal. Úbytek zelených ploch dostatečně kompenzují opatření pro zadržování dešťové vody. Není poté zřejmé, jak konkrétně by měl záměr ohrozit stabilitu sousedního pozemku žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (dále „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel nejprve cituje definice pojmů *stabilizované území* dle územního plánu hl. m. Prahy, *urbanistická struktura* dle webových stránek ministerstva a *charakter území* podle pražských stavebních předpisů. Uvedené pojmy jsou tzv. neurčitými právními pojmy, které musí být přezkoumány v rozsahu vymezeném v rozsudku NSS [ze dne 3. 11. 2023], sp. zn. 8 As 68/2022, z něhož stěžovatel cituje. Napadený rozsudek nesprávně posoudil otázku, zda je možné posuzovanou stavbu umístit ve stabilizovaném území. Záměr neodpovídá charakteru území velikostí parcely, zastavěnou plochou stavby v poměru k velikosti pozemku, mírou zastavěnosti, typem stavební čáry a typem stavby (dvojdom oproti solitérnímu domu).

[12] Pokud jde o velikost parcely, po rozdělení původní parcely má každá z nově vzniklých parcel méně než 50 % průměrné plochy parcel v lokalitě, což konstatuje i napadený rozsudek. K odpovídajícímu zmenšení stavby však nedošlo. Stěžovatel poté v žalobě nerozporoval samotné územní rozhodnutí o dělení pozemku, ale tvar a velikost pozemku, které poluvytváří charakter území a jeho urbanistickou strukturu, a proto musí být zohledněny i při umísťování staveb v souladu s územním plánem.

[13] Podle stěžovatele musí domy svými objemovými parametry odpovídat objemovému řešení většiny stávajících domů v okolí. Napadený rozsudek neuvádí ve výčtu v bodu 71 odůvodnění žádnou stavbu, která by měla srovnatelně velkou zastavěnou plochu jako celá umísťovaná stavba. V dané lokalitě, kterou je třeba podle § 2 pražských stavebních předpisů vymezit jako plochu (její část) nebo soubor ploch určený podle převažujícího charakteru, se tudíž nenachází stavba se shodnou nebo vyšší zastavěnou plochou. Poměřovat zastavěnou plochu bez zohlednění poměru velikosti stavby k velikosti pozemku však nadto není vypovídající.

[14] Napadený rozsudek dále nesprávně posoudil aspekt míry zastavění pozemku. Ve stabilizovaném území je míra zastavění určena individuálně podle charakteru území a její stanovení je nezbytné pro zachování vazeb na prostorové prvky okolní zástavby. I podle § 2 písm. h) pražských stavebních předpisů určuje charakter území mj. intenzita zastavění. Míra zastavenosti v případě posuzované stavby (36 %) násobně převyšuje hodnoty v rámci stavebního bloku jak ve stabilizovaném území, tak i v sousedním rozvojovém území. Napadený rozsudek pak k této otázce poukazuje jednak na tři domy, které se téměř blíží intenzitě zastavění posuzovaného pozemku, jednak na dva domy s vyšší zastavěností, které se však nacházejí mimo dotčené území v historickém jádru obce. Od historických domů však míru zastavěnosti určovat nelze.

[15] Z hlediska intenzity zastavění je nutno zohlednit i koeficient podlažních ploch. Podle rozsudku NSS sp. zn. 5 As 122/2014 - 89 nelze ze skutečnosti, že pro stabilizované území nestanoví územní plán konkrétní limity prostorového využití území, dovozovat, že pro umísťování nových staveb žádné takové limity neexistují. Při umísťování stavby je nutno zohlednit souvislosti a charakter okolní zástavby. Koeficient podlažních ploch pro umísťovanou stavbu činí 0,65. V sousedním rozvojovém území nejvyšší přípustný koeficient činí přitom pouze 0,3. Napadený rozsudek tak nesprávně hodnotí možnost umístit stavbu v sousedním rozvojovém území. Nesprávně rovněž tvrdí, že při umísťování stavby do stabilizovaného území uvedený koeficient nehraje roli.

[16] Stěžovatel dále tvrdil, že umísťovaná stavba mění stavební čáru z otevřené na uzavřenou. Městský soud k tomu uvedl, že i po zastavění celé šíře pozemku zůstane dvojdom izolovaně stojící stavbou. Podle stěžovatele však i jediná stavba souvisle a úplně zastavující stavební čáru mění tuto čáru z otevřené na uzavřenou. Typ stavební čáry je přitom jednou ze složek charakteru území. Zastavění celé šíře pozemku pak v lokalitě není spíše výjimečné, jak tvrdí napadený rozsudek, ale zcela ojedinělé, u jiné stavby se nevyskytuje. Umístěním stavby dochází taktéž ke změně „řadovosti“, která je ve smyslu rozsudku NSS (č. j.) 4 As 34/2020 - 23 také jednou ze složek utvářejících charakter území.

[17] Umísťovaná stavba dále odporuje typu zástavby, neboť v dotčeném stabilizovaném území se stavba dvojdomu nevyskytuje. Ačkoli podle rozsudku NSS č. j. 8 As 386/2021 - 77 je třeba hodnotit stav území v „širším kontextu“, pokud charakter domu neodpovídá nejbližšímu okolí, porovnání v širším kontextu nedává smysl. Není poté možné odvozovat charakter a urbanistickou strukturu stabilizovaného území rovněž od sousedního

pokračování

rozvojového území, v němž se soulad s urbanistickou strukturou ani neposuzuje. Napadený rozsudek poté nesprávně tvrdí, že i v dotčeném území se již nachází stavba dvojdomu. Dům na pozemku p. č. E nenaplní kritéria dvojdomu. Napadený rozsudek se dále blíže nevypořádal s vyjádřením urbanistů prof. Ing. arch. K. M., CSc., a doc. Ing. arch. P. D., podle nichž záměr vybočuje z charakteru území.

[18] Městský soud uvedená kritéria definující stabilizované území jednak hodnotil věcně nesprávně, jednak k některým nesprávně vůbec nepřihlédl. V rozporu se závěrem napadeného rozsudku, že většina kritérií naplněna je, došlo naopak ke splnění pouze malé části uvedených kritérií. Otázka, zda lze posuzovanou stavbu umístit do stabilizovaného území, proto byla posouzena nesprávně. Městský soud se také nezabýval významem jednotlivých kritérií, v čemž stěžovatel spatřuje nedostatek odůvodnění napadeného rozsudku.

[19] V napadeném rozsudku je dále nesprávně posouzena („respektive nedostatečně odůvodněna“) právní otázka vymezení území, od kterého se odvozuje urbanistická struktura a charakter území. Městský soud sice konstatoval, že sousední rozvojové území je odlišné a nelze jej do posouzení přípustnosti stavby zahrnout. Současně však aproboval postup správních orgánů, které v některých otázkách vlastnosti dotčeného území odvozovaly od sousedního rozvojového území.

[20] Městský soud dále nesprávně posoudil otázku souladu posuzovaného záměru s § 20 pražských stavebních předpisů. Jak stěžovatel již zdůvodnil v předchozích kasačních námitkách, stavba na stávající zástavbu reaguje pouze co do výšky a podlažnosti, v ostatních kritériích charakter území nerespektuje. Napadený rozsudek nesprávně posoudil rovněž otázku souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování upravenými v § 18 a především § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona. Vyložil neurčité právní pojmy tak široce, že do stabilizovaného území umožňuje umístit intenzivnější stavbu než do území rozvojového.

[21] Konečně stěžovatel tvrdí, že stavba dvojdomu nerespektuje měřítko zástavby v dotčené lokalitě a jedná se o rozsáhlou stavební činnost. Měřítko zástavby je podle „UZR A IPR“ z určujících kritérií dotvoření stávající urbanistické struktury. Podle stěžovatele je zastavěná plocha dvojdomu i při zohlednění garáže 2,5krát větší než u původního domu. Okolní solitérní domy mají zastavěnou plochu okolo 100 m², takže zastavěná plocha dvojdomu (i s garáží – pozn. NSS) je přibližně 2,5krát větší. Stěžovatel pak poukazuje na závazné stanovisko ministerstva č. j. MMR-29684/2019-81-2, podle něhož se v tam posuzovaném případě jedná o rozsáhlou stavební činnost, neboť obdobnou stavbu by nebylo možné umístit ani v přímo navazujících rozvojových plochách OB-B. Napadený rozsudek v tomto ohledu v bodu 59 odůvodnění nezohlednil celkový objem stavby dvojdomu. Pokud původní dům byl jednou z nejmenších staveb v lokalitě, není přiměřené místním podmínkám na tomtéž pozemku postavit stavbu objemem a zastavěnou plochou největší.

[22] Žalovaný se ztotožňuje s argumentací městského soudu a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Stěžovatel v podstatě opakuje námitky, které již byly vypořádány v obou instancích správního řízení. Správnost a dostatečnost posouzení správními orgány pak potvrdil městský soud.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[23] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které

by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost **není** důvodná.

[25] NSS předesílá, že předmětem přezkumu v této věci je žalobou napadené správní rozhodnutí, tedy rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2022 ve spojení se společným povolením stavebního úřadu ze dne 20. 12. 2021. Tímto rozhodnutím stavební úřad povolil stavbu poloviny rodinného dvojdomu (stavba č. p. X nacházející se na pozemku p. č. XB). O záměru na druhou polovinu stavby dvojdomu bylo pravomocně rozhodnuto rozhodnutím ze dne 23. 8. 2021. Při posouzení přípustnosti povolení záměru lze přitom hodnotit pouze stavbu, jež byla předmětem přezkoumávaného rozhodnutí, v tomto případě *tedy polovinu dvojdomu* nacházející na pozemku p. č. XB. V projednávané věci nelze brojit proti umístění stavby poloviny dvojdomu nacházející se na pozemku p. č. XDF, neboť tato otázka již byla pravomocně vyřešena a rozhodnutí o ní není předmětem tohoto řízení. Současně je však nutno vzít v potaz, že ačkoli posuzovaná (levá) polovina představuje relativně samostatnou stavbu, z projektové dokumentace nacházející se ve správním spisu vyplývá, že stavba dvojdomu je koncipována jako celek (projektová dokumentace v tomto ohledu opakovaně hovoří o dvou „bytových jednotkách“). Obě poloviny domu tvoří jednu hmotu a jsou konstrukčně provázány. Předmětem posouzení v projednávané věci je tudíž pouze část stavby dvojdomu jako celku.

[26] Uvedená situace není žádoucí. Záměr na umístění jedné stavby – jednoho dvojdomu se dvěma jednotkami, byť se každá jeho polovina nachází na jiném pozemku – by měl být předmětem jednoho územního (či – jako v tomto případě – společného) řízení. Jak ovšem NSS v minulosti konstatoval, o nepřipustnou tzv. salámovou metodu se jedná zpravidla tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (srov. např. rozsudek ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017 - 73).

[27] K tomu nicméně v projednávané věci nedošlo. Stěžovatel ostatně konstantně opírá své námitky o zohledňování hmoty celé umísťované stavby dvojdomu a na tyto námitky se mu ze strany správních orgánů dostalo náležité odpovědi.

[28] Předmětem posouzení v projednávané věci je tudíž umístění stavby o rozměrech cca 15 x 10 m se zastavěnou plochou cca 128 m². Z hlediska přípustnosti umístění takové stavby v dané lokalitě však NSS musí zohlednit, že se jedná o polovinu dvojdomu tvořícího jednu hmotu o celkových rozměrech cca 15 x 20 metrů s celkovou plochou zastavěnosti cca 256 m².

[29] Podle § 94o stavebního zákona ve *společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky*

a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů,

...

c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

[30] Podle § 96b odst. 1 stavebního zákona *jestliže vydání rozhodnutí závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko*

pokračování

orgánu územního plánování. Podle odst. 3 téhož ustanovení v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.

[31] Podle § 169 stavebního zákona právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy.

[32] Podle oddílu 7 pododdílu 7a) bodu 3 vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, („regulativy funkčních ploch“) *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.*

[33] Podle § 20 odst. 1 nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), *při umisťování staveb musí být přihlédnuto k charakteru území, zejména ke vztahu zástavby k veřejným prostranstvím, půdorysným rozměrům okolních staveb a jejich výšce.*

[34] Z kasační argumentace stěžovatele, byť pravda nepříliš strukturované, místy repetitivní a ne zcela přehledné, vyplývá, že za hlavní dvě sporné otázky považuje soulad záměru s požadavky regulativů funkčních ploch na míru využití stabilizovaného území [oddíl 7 pododdíl 7a) bodu 3 regulativů] a s obecnými požadavky pražských stavebních předpisů při umisťování staveb (§ 20 pražských stavebních předpisů).

[35] Vedle toho stěžovatel v kasační stížnosti namítá rovněž rozpor s požadavky podle § 21 až § 23 pražských stavebních předpisů, které se týkají umisťování staveb s ohledem na uliční a stavební čáru. Konkrétně stěžovatel tvrdí, že záměr mění stavební čáru z otevřené na uzavřenou v rozporu s § 22 pražských stavebních předpisů. K této posledně uvedené kasační námitce však NSS uvádí, že stěžovatel ji neuplatnil jako řádný žalobní bod v žalobě. Stěžovatel v řízení před městským soudem tuto námitku vznesl až v replice k vyjádření žalovaného, a to dne 25. 3. 2024, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. lze přitom žalobu rozšířit o další žalobní body pouze v této lhůtě. Uvedená kasační námitka je proto nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel řádně neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Městský soud se ostatně z tohoto důvodu namítaným rozporem záměru s § 22 pražských stavebních předpisů nezabýval. Tato otázka tak nemůže být předmětem kasačního řízení.

[36] Pokud se týče umisťování záměru do území, která územní plán hl. m. Prahy vymezuje jako stabilizovaná, regulativy využití funkčních ploch pro taková území nestanoví konkrétní míru využití území. Jak plyne z výše citovaného oddílu 7 pododdílu 7a) bodu 3 regulativů, přípustnost umístění záměru z hlediska míry využití území, respektive míry rozvoje, se zde určuje pomocí přihlédnutí ke stávající urbanistické struktuře. Možné je v tomto ohledu pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury s vyloučením rozsáhlé stavební činnosti. Již z uvedeného vyplývá, že další stavební rozvoj

není ve stabilizovaném území zapovězen, naopak je regulativy funkčních ploch výslovně předvídán.

[37] V projednávané věci není sporu o tom, že posuzovaný záměr nepředstavuje rehabilitaci urbanistické struktury, sporné je, zda se z hlediska přípustné míry rozvoje jedná o její zachování nebo dotvoření.

[38] Vedle toho je třeba přípustnost záměru hodnotit s ohledem na charakter území s obecným přihlížením ke stávající urbanistické struktuře a stávajícím hodnotám výškové hladiny uvedeným v Územně analytických podkladech hl. m. Prahy. Ohled na charakter území vymezený pomocí obdobných kritérií vztahu zástavby k veřejným prostranstvím, půdorysným rozměrům okolních staveb a jejich výšce, pak jako podmínku přípustnosti umístění stavby stanoví i pražské stavební předpisy. Z toho je patrné, že požadavky vyplývající z oddílu 7 pododdílu 7a) bodu 3 regulativů funkčních ploch a § 20 pražských stavebních předpisů jsou obsahově provázány a není třeba mezi nimi činit podstatné rozdíly. Rozdíl tkví spíše v rovině procesní – soulad záměru s požadavky regulativů (jakožto součásti územního plánu) ověřuje dotčený orgán územního plánování v závazném stanovisku, soulad s pražskými stavebními předpisy ověřuje stavební úřad, který vede příslušné řízení o žádosti o umístění (povolení) záměru. Námitky stěžovatele týkající se nesouladu s uvedenými ustanoveními obou podzákonných předpisů lze proto vypořádat společně.

[39] Otázkou posuzování přípustnosti umístování záměrů do stabilizovaného území se v nedávné době podrobně zabýval NSS v rozsudku ze dne 16. 7. 2024, č. j. 10 As 332/2023 - 122. Uvedl:

„[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 (...). 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 umístován. 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, č. 4 As 282/2022 - 174). ...

[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, č. 7 As 143/2017 - 78). Pro účely posouzení, zda se jedná o rozsáhlou

pokračování

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).“

[40] S uvedenými závěry konvenuje stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022 - 52, který se zabýval mimo jiné rozsahem přezkumu tzv. neurčitých právních pojmů, jako jsou i pojmy *zachování* nebo *dotvoření stávající urbanistické struktury*. NSS v citovaném rozsudku uvedl, že soudy ve správním soudnictví přezkoumávají postup správních orgánů při aplikaci neurčitých právních pojmů v plném rozsahu. Je však nutno rozlišovat jednotlivé fáze tohoto postupu. Jeho skutkový aspekt je složitější, „a to především pokud se jedná o odbornou skutkovou otázku (kam spadá i posouzení urbanistického charakteru určité lokality a souladu záměru s tímto charakterem). Správní orgán má pro posouzení odborných skutkových otázek potřebnou odbornost, a proto zpravidla ani nepotřebuje k posouzení odborných otázek ustanovit znalce. Správní soud naopak potřebnou odbornost nemá (odborníkem je v oblasti práva, nikoliv urbanismu). To neznamena, že by odborné skutkové otázky byly omezeně přezkoumatelné. Přezkoumatelné jsou plně (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014 - 50), avšak soud musí dbát na to, aby nenabrazoval činnost správních orgánů[.]“

[41] Podobně jako v citovaném rozsudku č. j. 8 As 68/2022 - 52 musí proto NSS sice nyní korigovat tvrzení městského soudu o určitém prostoru pro uvážení správního orgánu při hodnocení těchto odborných otázek, které by analogicky tzv. správnímu uvážení nepodléhalo (až na výjimky např. v přestupkovém právu) soudnímu přezkumu. Zdrženlivý přístup je však namístě, a to především v otázce, zda je umísťovaná stavba v souladu s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby, tj. zda je v souladu s regulací stabilizovaného území obsaženou v regulativech funkčních ploch. To je otázka ryze odborná a jako taková spadá do úvahy správního orgánu. Úkolem soudu ve správním soudnictví je v intencích citovaného rozsudku NSS č. j. 10 As 332/2023 - 122 ověřit, zda správní orgán nepřekročil meze své úvahy a zda k ní předestřel dostatečné důvody. Ve smyslu rozsudku č. j. 8 As 68/2022 - 52 je třeba dále posoudit, zda žalobce odborné závěry správního orgánu dostatečně kvalifikovaně vyvrátil.

[42] Pro aplikaci těchto východisek na nyní projednávanou věc jsou podstatné následující skutečnosti, které NSS zjistil ze správního spisu. Posuzovaná část stavby (polovina dvojdomu) má spolu s příslušející garáží nepravidelný půdorys (průnik dvou kvádrů) písmene „L“ o rozměrech 14,5 x 10,1 m, dvě nadzemní podlaží (druhé podlaží má co

do hmoty větší objem než první), plochou střechu a maximální výšku atiky 6,6 metru. Stavbu východní poloviny dvojdomu stavební úřad pravomocně povolil společným povolením ze dne 23. 8. 2021 (žádný z účastníků je nenapadl odvoláním).

[43] V otázce souladu záměru s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování stavební úřad rozhodl v souladu se závazným stanoviskem žalovaného (orgánu územního plánování) ze dne 12. 2. 2021, č. j. MHMP 176766/2021. Žalovaný v závazném stanovisku dospěl k závěru, že záměr je možné v území umístit. Platný Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy (schválený usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 dne 9. 9. 1999, dále „územní plán hl. m. Prahy“) území z hlediska míry využití definuje jako stabilizované. Lokalita je charakteristická výstavbou zpravidla solitérních domů různých půdorysných tvarů s nejednotným typem zastřešení, v širším kontextu je umístění dvojdomů běžné. Dle Územně analytických podkladů hl. m. Prahy jde o obytnou lokalitu s vesnickou strukturou a typickým počtem podlaží do 3 NP. Výškou stavba koresponduje s okolními stavbami, navazuje na stávající zástavbu. Zastavěností pozemku záměr odpovídá zastavěnosti okolních pozemků a svým rozsahem nepřekračuje míru využití stávajícího území. Navržená stavba navazuje na pomyslnou stavební čáru a dotváří tak urbanistickou strukturu území.

[44] V rámci odvolacího řízení si žalovaný vyžádal změnu nebo potvrzení závazného stanoviska od ministerstva jakožto nadřízeného orgánu dotčeného orgánu územního plánování. Ministerstvo v závazném stanovisku ze dne 24. 10. 2022, č. j. MMR-67368/2022-81, potvrdilo závazné stanovisko žalovaného co do souladu záměru s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování. V otázce umístění záměru do stabilizovaného území žalovaný mimo jiné uvedl, že vzhledem k záměrem zastavěné ploše 128,3 m² se při srovnání zastavěných ploch okolních pozemků nejedná o rozsáhlou stavební činnost. Stávající zástavbě se nevymyká ani dvojům jako celek se zastavěnou plochou (bez garáže) cca 220 m². Záměr nevybočuje ani procentuální mírou zastavění pozemků.

[45] Ministerstvo dále připomnělo, že převážná část zastavěného území hl. m. Prahy je v rámci územního plánu zařazena do stabilizovaného území. Z regulativů pro tento typ plochy však nevyplývá stavební uzávěra, a to ani pro nástavby a přístavby stávajících staveb. Při hodnocení přípustnosti záměru je třeba posoudit, zda záměr z hlediska výškového a hmotového řešení a z hlediska rozsahu stavební činnosti odpovídá charakteru zástavby daného území. Přípustné řešení se ve stabilizovaném území odvíjí od jeho urbanistické struktury, která se určuje s ohledem na širší územní souvislosti. V sousední rozvojové ploše náležející do stejné lokality „Dolní Počernice“, kde se rovněž uplatní regulativ souladu s urbanistickou strukturou, již dvojdomy byly umístěny. Zástavba v daném území nemá podle ministerstva jednotný charakter, navržené řešení dvojdomu včetně garáží proto nemá významný negativní vliv na urbanistickou strukturu. Skutečnost, že záměrem dojde k zastavění téměř celé šíře pozemku, rovněž nečiní záměr nepřipustným, neboť garáže přiléhající k domu a situované na hranicích pozemku se v oblasti nacházejí.

[46] K uvedenému NSS uvádí, že výklad pojmů *rozsáhlá stavební činnost* a *dotvoření urbanistické struktury* území provedený zejména v závazném stanovisku ministerstva věcně ob stojí. Posuzování přípustnosti záměru z hlediska souladu výškového a hmotového řešení a rozsahu stavební činnosti vzhledem k charakteru zástavby je v souladu s výkladem provedeným v rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 54/2014 - 69, jehož závěry NSS přejal v citovaném rozsudku č. j. 10 As 332/2023 - 122.

pokračování

[47] Stavební úřad, žalovaný (jakožto odvolací orgán i dotčený orgán územního plánování) i ministerstvo poté přezkoumatelně posoudili odbornou skutkovou otázku, zda je posuzovaný záměr v souladu s urbanistickou strukturou území. Tyto orgány podrobně reagovaly na řadu souvisejících námitek stěžovatele v průběhu správního řízení. Jak v otázce výšky, tak v otázce hmoty (zastavěnosti, a to jak absolutní, tak relativní v poměru k ploše pozemku) provedly srovnání se zástavbou v bezprostředním okolí i se stavbami vzdálenějšími, nacházejícími se v tomtéž stabilizovaném území. Totéž následně provedl městský soud. V rámci vypořádání námitek stěžovatele se uvedené orgány zabývaly i souvisejícími otázkami, mj. zastavěním celé šíře pozemku. I zde provedly srovnání s okolní zástavbou.

[48] Žalovanému i ministerstvu je pravda možné vytknout, že z hlediska architektonického rázu srovnaly charakter záměru (stavba dvojdomu) rovněž s objekty nacházejícími se v sousední rozvojové ploše s kódem využití území OB-B. Jak konstatoval NSS v citovaném rozsudku č. j. 10 As 332/2023 - 122, limity v podobě zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické a architektonické struktury území *je třeba posuzovat výhradně v rámci stabilizovaného území*. Ačkoli z judikatury NSS vyplývá požadavek zohlednit širší okolí záměru, tímto širším okolím se rozumí vždy okolí v rámci stabilizovaného území.

[49] Na druhou stranu je však rovněž pravdou, že posuzovaný záměr má být umístěn na okraji stabilizovaného území sousedícího s rozvojovým územím, kde je skutečně umístění dvojdomů běžné. Umístění záměru na okraji stabilizovaného území se promítá do posouzení souladu se stávající urbanistickou strukturou v rámci stabilizovaného území – jinak je třeba hodnotit stavební záměry na kraji stabilizovaného území a jinak stavební záměry uprostřed stabilizovaného území. V posuzovaném případě je pak také podstatné, že se dotčená lokalita nevyznačuje konkrétním architektonickým charakterem. Jak uvádí závazné stanovisko žalovaného, v lokalitě se nachází výstavba domů různých půdorysných tvarů s nejednotným typem zastřešení. Zástavba v lokalitě je tudíž různorodá a nelze hovořit o nenarušitelné jednotě urbanistického rázu, který by byl umísťovaným řešením narušen.

[50] Uvedené závazné stanovisko pak sice rovněž konstatuje, že výstavba je tvořena převážně solitérními domy. Rozlišení solitérní dům vs. dvojdom však nemůže samo o sobě za daných okolností mít takový význam, aby vyloučilo soulad záměru s urbanistickou strukturou v ostatních aspektech. Jak je patrné ze správního spisu, a tuto skutečnost zdůraznil i žalovaný na s. 15 svého rozhodnutí (při vypořádání námítky č. 14). Posuzovaná stavba jako celek netvoří prostorovou dominantu v rámci ulice Za Luhem. Hmota celé stavby působí kvůli symetrickému členění na obytnou část a garáž členitěji a méně výrazně než hmota objektů na okolních pozemcích. Skutečnost, že u rodinného domu je umístěna též garáž přiléhající k hranici pozemku, není pro dotčenou lokalitu včetně staveb v bezprostředním okolí záměru netypická.

[51] Nejvyšší správní soud tudíž shledal závěry správních orgánů k odborným skutkovým otázkám týkajícím se přípustnosti umístění záměru do stabilizovaného území řádně odůvodněnými. Zbývá tak v tomto ohledu posoudit, zda tyto závěry stěžovatel ať již v průběhu správního řízení, nebo v rámci řízení před městským soudem účinně vyvrátil.

[52] K tomu je potřeba nejprve zopakovat, že správní orgány se námitkami stěžovatele v průběhu správních řízení podrobně zabývaly. Totéž v podstatě učinil i městský soud, neboť přestože v podrobnostech odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jednotlivé žalobní námitky sám rovněž podrobně posoudil. Ani v tomto ohledu proto žádný deficit

odůvodnění skutkových závěrů NSS neshledal (k otázce přezkoumatelnosti viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Konkrétně k přezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu pak NSS připomíná svoji ustálenou judikaturu, podle níž soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[53] Pokud se týče dalších dílčích otázek předestřených v kasační stížnosti, k jejich vypořádání proto stačí v podrobnostech odkázat na odůvodnění správních rozhodnutí a závazných stanovisek, respektive na odůvodnění napadeného rozsudku. Není úkolem Nejvyššího správního soudu znovu podrobně vypořádávat námitky, na které se stěžovateli dostalo (několikrát) podrobné odpovědi, při absenci smysluplné polemiky s odpověďmi již podanými.

[54] K namítanému rozdělení parcely lze pouze připomenout, že otázka dělení pozemků vybočuje z předmětu tohoto řízení, kde je posuzována otázka umístění stavby. Pokud jde o míru zastavěnosti pozemků, závazné stanovisko ministerstva, rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek provedly srovnání s okolní zástavbou a dospěly k závěru, že se záměr nevymyká stávající zástavbě. Pokud pak stěžovatel dovozuje rozpor záměru s charakterem stávající urbanistické struktury z toho, že procentuální hodnota míry zastavěnosti, plocha zastavění záměru či koeficient hrubé podlahové plochy v jednotkách překračuje hodnoty u okolních staveb, dopouští se stejného směřování regulativů míry využití území, jaké na jiných místech sám vytýká správním orgánům i městskému soudu. Ve stabilizovaném území není číselně stanovena konkrétní maximální míra využití území. Tato míra se stanoví individuálně s ohledem na charakter lokality a charakter záměru a odvozuje se od urbanistické struktury (v tomto případě od jejího přípustného dotvoření)

[55] V tomto posledně uvedeném ohledu NSS přihlédl i k vyjádřením Ing. arch. P. Š., CSc, a Ing arch. K. M.. Tato vyjádření rozporují možnost umístit záměr v posuzované lokalitě z důvodu, že se jedná o prostorový „novotvar“, nejedná se o izolovaný (soliterní) rodinný dům a stavba je umístěna až na samou hranici pozemku. Kritizují také rozdělení původních tří pozemků tvořících funkční celek na dva pozemky pro jednotlivé poloviny dvojdomu. Objemové řešení stavby jako takové nezpochybňují. Naopak urbanistické vyjádření Ing. arch. M. konstatuje zjevnou snahu záměru přiblížit se v úrovni 2. nadzemního podlaží objemům okolní zástavby. Skutečnostmi, na které uvedená vyjádření poukazují, se správní orgány dostatečně opakovaně zabývaly – tato vyjádření proto ve věci nevznášejí žádný zásadní nový argument. Z tohoto důvodu NSS nemůže přisvědčit ani námitce, že městský soud zatížil řízení vadou, neboť nezohlednil vyjádření urbanistů předložená stěžovatelem. S ohledem na skutečnosti uváděné v těchto vyjádřeních je způsob, jakým se s těmito vyjádřeními městský soud vypořádal v bodu 78. napadeného rozsudku, zcela postačující.

[56] Nejvyšší správní soud tak dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že v rozsahu stěžovatelem předestřených otázek správní orgány řádně a přezkoumatelně posoudily soulad záměru s územně plánovací dokumentací, respektive s cíli a úkoly územního plánování, jakož i s požadavky na výstavbu podle pražských stavebních předpisů.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[58] O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 60 s. ř. s ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, poté žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. NSS mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim náklady vznikly, a v řízení jim nevznikly ani jiné náklady, jejichž náhradu by soud mohl přiznat z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. dubna 2025

Michal Bobek
předseda senátu