



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 7**, se sídlem U Průhonu 1338/38, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2022, č. j. MHMP 172021/2022, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) České přístavy, a.s.**, se sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha 7, **II) CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) Quantcom, a.s.**, se sídlem Křižíkova 36a/237, Praha 8, zast. Mgr. Andreou Stachovou, advokátkou se sídlem Valentinská 92/3, Praha 1, **IV) Pražská teplárenská a.s.**, se sídlem Radlická 364/152, Praha 5, **V) Ing. M. Č.**, **VI) M. B.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2023, č. j. 8 A 33/2022-75,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně, žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení I) až VI) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je povinnost odvolacího správního orgánu vyžádat si přezkum závazných stanovisek orgánu územního plánování a orgánu státní památkové péče a potřeba jednoznačně definovat stavební čáru.

[2] Úřad městské části Praha 7, stavební úřad, k žádosti osoby zúčastněné na řízení I), společnosti České přístavy, a.s., rozhodnutím ze dne 22. 2. 2021, č. j. MČ P7 067751/2021/SU/Vm, umístil stavbu „*Přístavní pavilon Jankovcova*“ na vybraných pozemcích v katastrálním území Holešovice v Praze 7 naproti zástavbě Prague Marina při ulici V Přístavu.

[3] Žalobkyně, jako účastnice územního řízení, se proti územnímu rozhodnutí bránila odvoláním, které zamítl žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím, a rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby pavilonu potvrdil. Nepřisvědčil odvolacím námitkám nesouladu

záměru se stanovenou výškovou hladinou v území, nemožnosti umístění záměru mezi stavební a uliční čáru [podle § 23 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) (dále jen „PSP“)], umístění záměru na uliční čáru v neprospěch památkové ochrany historického Holešovského přístavu a ubírání stávající zelené plochy. Žalovaný shledal, že (i) záměr (dvoupodlažní polyfunkční objekt) je v souladu s výškovou hladinou 0 – 12 m stanovenou pro posuzované území, (ii) stavební čáry jsou v území dvě, jedna shodná s uliční čarou, proto prostor mezi uliční a stavební čarou nevzniká, (iii) záměr je umisťován na místo stávajících garáží a k umístění záměru byla vydána kladná závazná stanoviska orgánu územního plánování a orgánu státní památkové péče a (iv) podle orgánu územního plánování koeficient zeleně odpovídá stanovenému funkčnímu využití plochy (všeobecně smíšené). Dodal, že existencí stavby nebude její okolí obtěžováno nad míru přiměřenou poměrům.

[4] Žalobě podané žalobkyní městský soud vyhověl nyní napadeným rozsudkem, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I.). Zároveň rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši odpovídající správnímu poplatku za žalobu (výrok II.) a že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.). Městský soud shledal, že žalovaný pochybil, pokud nepostupoval podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nevyžádal si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu územního plánování ohledně splnění koeficientu zeleně. Přisvědčil též žalobním námitkám týkajícím se stavební čáry a rozhodnutí žalovaného označil za nepřezkoumatelné. Ve stavebním bloku nelze stanovit dvě stavební čáry – jednu vymezenou moderním objektem Prague Marina a druhou historickým objektem Holešovického přístavu. Stavební čáru je nutno definovat jednu a zcela jasným způsobem. Žalovaný si ohledně této otázky měl též vyžádat potvrzení závazného stanoviska orgánu územního plánování, pokud se na něj odvolával, a ohledně památkové ochrany si měl vyžádat potvrzení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, proti kterému svým obsahem směřovala odvolací námitka. Neučinil-li tak, zatížil řízení vadou mající za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Věcným posouzením umístění záměru se městský soud pro shledané vady nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[5] Společnost České přístavy, a. s. (dále jen „stěžovatelka“), napadla výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požadovala napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila se závěry městského soudu, rozhodnutí žalovaného vytknutými vadami netrpí. Namítla, že žalobkyně o přezkum závazných stanovisek orgánu územního plánování a orgánu státní památkové péče nežádala a napadený rozsudek je v rozporu se správním řádem a ustálenou judikaturou NSS. Památkové péči se odvolací námitka věnovala jen letmo, bez konkrétní věcné argumentace, povinnost vyžádat si revizní závazné stanovisko proto žalovanému nevznikla. Stěžovatelka dále s odkazem na judikaturu uvedla, že odvolací orgán je s to vypořádat námitky, které nejsou natolik odborné. Požadavek na odůvodnění odvolacího rozhodnutí je nutno posuzovat v celkovém kontextu.

pokračování

Stěžovatelka nesouhlasila ani s požadavkem městského soudu na přezkum závazného stanoviska orgánu územního plánování, jelikož jádrem sporu je soulad záměru s PSP, a ten posuzuje stavební úřad.

[7] Stěžovatelka se ohradila též proti závěrům městského soudu stran stavební čáry. Měla za to, že záměr je umisťován v lokalitě s volnou stavební čarou a stavební úřad ani žalovaný nemuseli definovat novou stavební čáru. Napadený rozsudek dle stěžovatelky není vystavěn na správně zjištěném skutkovém stavu a aplikaci právních předpisů. Tvrzení městského soudu ohledně nemožnosti žalovaného odvolat se na stavbu, která má být záměrem nahrazena, je v rozporu s rozhodovací praxí správních soudů. Konkrétně stěžovatelka poukázala na rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 1 As 238/2022-46, dle kterého je nutné při posuzování stavební čáry vycházet i z polohy dřívější, odstraněné, stavby, a na rozsudek městského soudu ze dne 29. 9. 2022, č. j. 18 A 49/2022-175, dle kterého záměr vystavět na místě odstraněného rodinného domu jiný rodinný dům nemůže odporovat pravidlům v § 21 a § 22 PSP.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že § 149 odst. 7 správního řádu nevyžaduje přezkum závazného stanoviska pouze v případě, pokud o něj odvolatel požádá. Odvolání musí směřovat proti obsahu závazného stanoviska a to směřovalo, když žalobkyně namítala porušení principů památkové ochrany zachovalých objektů. Argumenty k narušení historie a paměti místa vznášela v průběhu celého řízení. V odvolání bylo napadáno též nedodržení územním plánem stanovených koeficientů minimálního podílu zeleně, tyto odvolací námitky měly být přezkoumány nadřízeným orgánem územního plánování. Ohledně stavební čáry se žalobkyně ztotožnila s napadeným rozsudkem. Trvala na nemožnosti existence dvou stavebních čar, stavební čára musí být zcela jasně definovaná.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření plně ztotožnil s kasační stížností.

[10] Osoby zúčastněné na řízení II) až VI) se ke kasační stížnosti ani vyjádřením žalobkyně a žalovaného nevyjádřily.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Povinnost vyžádat si přezkumná závazná stanoviska

[13] Stěžovatelka namítá, že žalovaný si přezkumná závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu vyžádat nemusel, jelikož to žalobkyně nepožadovala, památkové ochrany se odvolání dotýkalo jen letmo, odvolací orgán je schopen vypořádat

méně odborné otázky a soulad záměru s PSP neposuzuje orgán územního plánování. Námitka není důvodná.

[14] Podle § 149 odst. 7, věty první, správního řádu *[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*

[15] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že „*v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. (...) Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu*“ (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163; obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, odst. [26], nebo ze dne 25. 11. 2024, č. j. 9 As 174/2024-23, odst. [15]). Dále platí, že účastník řízení může proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu brojit v odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, jehož bylo stanovisko podkladem. V takovém případě si odvolací orgán v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu vyžádá přezkum závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem. Přezkumné závazné stanovisko pak musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky proti potvrzovanému závaznému stanovisku a odvolací správní orgán musí ověřit, zda nadřízený dotčený orgán na odvolací námitky řádně reagoval. Není-li tomu tak, musí žádat nápravu. Pokud by závazné stanovisko bylo nepřezkoumatelné, trpí vadou nepřezkoumatelnosti i rozhodnutí správního orgánu, příp. následně i krajského (městského) soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, odst. [28], ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. [11], ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 72/2023-125, odst. [44], a v nich citovanou judikaturu, nebo obdobně č. j. 9 As 174/2024-23, odst. [18]).

[16] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje stěžovateli, že nikoliv odborné otázky si stavební úřad a odvolací orgán mohou posoudit samy. Takovými otázkami ale není soulad záměru s ochranou památkové péče a s územním plánováním – ostatně proto dotčené orgány státní památkové péče a územního plánování vydaly závazná stanoviska jako podklady pro územní řízení [§ 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů].

[17] Kasační soud souhlasí se žalobkyní, že § 149 odst. 7 správního řádu nevyžaduje výslovnou žádost odvolatele o přezkum prvostupňového závazného stanoviska. Záleží, zda odvolání směřuje do závazného stanoviska obsahově. Tento názor stěžovatelky (obdobný závěru žalovaného uvedenému na str. 10 jeho rozhodnutí) je tedy nesprávný.

[18] V nyní projednávané věci žalobkyně v odvolání proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby pavilonu namítala, že umísťování dalších objektů na uliční čáru ulice Jankovcova v místě oplocení původního areálu je „*v neprospěch principu památkové ochrany zachovalých objektů zbytku areálu a přispívá k další nevhodné fragmentaci a nečitelnosti historické stopy.*“ Poukázala též na to, že na původní stavební čáru již nelze navazovat novou

pokračování

zástavbou a tato čára je pouhým reliktem a historickou upomínkou Holešovického přístavu stejně jako zbylé objekty a zbytky obvodové zdi (viz odvolání na č. l. 76 správního spisu, jakož i jeho citace na str. 10 rozhodnutí žalovaného). V takovém případě si měl žalovaný skutečně vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, dle kterého záměr není v rozporu s režimem památkové ochrany na dotčeném území (viz závazné stanovisko na č. l. 58 správního spisu). Soulad umístění záměru s principy památkové ochrany si žalovaný nemohl posoudit sám a už vůbec nemohl toliko odkázat na prvostupňové souhlasné závazné stanovisko. V souladu s § 149 odst. 7 správního řádu si měl vyžádat jeho změnu nebo potvrzení. Neučinil-li tak, zatížil své rozhodnutí nezákonností.

[19] Městský soud posoudil správně též povinnost žalovaného vyžádat si závazné stanovisko orgánu územního plánování. Dle závazného stanoviska orgánu územního plánování je záměr v souladu s platným územním plánem hlavního města Prahy a neubírá výrazně zelené plochy, protože je realizován v místě stávajícího objektu garáží, který bude odstraněn (viz závazné stanovisko na č. l. 8 správního spisu). Žalobkyně v odvolání namítala nedodržení minimálního podílu zeleně požadovaného územním plánem vzhledem k tomu, že záměr je umisťován na místo nevyužívaného objektu garáží, jehož plocha byla započítána jako potřebná plocha zeleně pro areál Prague Marina. Žalovaný tuto odvolací námitku vypořádal strohým odkazem na souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování (str. 11 napadeného rozhodnutí), aniž by si vyžádal jeho potvrzení nebo změnu, jak požaduje § 149 odst. 7 správního řádu. Odvolací námitka zjevně proti obsahu závazného stanoviska orgánu územního plánování směřovala. I z tohoto důvodu je tedy rozhodnutí žalovaného nezákonné a městský soud jej správně zrušil.

[20] Závazným stanoviskem orgánu územního plánování žalovaný argumentoval též v rámci vypořádání odvolací námitky týkající se umístění záměru na uliční čáru ulice Jankovcova v rozporu s principy památkové ochrany. Městský soud shledal, že i v takovém případě si měl žalovaný vyžádat přezkum dle § 149 odst. 7 správního řádu. Kasační soud s ním však nesouhlasí, jelikož v této části odvolání nesměřovalo proti obsahu závazného stanoviska orgánu územního plánování. Týkalo se umístění na uliční, resp. stavební čáru a památkové ochrany. Pouhá skutečnost, že žalovaný v rámci odůvodnění poukázal na existenci souhlasného závazného stanoviska, neznamená, že si měl žádat jeho přezkum. Tento závěr městského soudu tedy Nejvyšší správní soud koriguje.

III.b Potřeba jasně definovat jednu stavební čáru

[21] Stěžovatelka namítá, že správní orgány nemusely definovat novou stavební čáru, záměr je umisťován v území s volnou stavební čarou, napadený rozsudek vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu a závěry městského soudu jsou nesprávné a v rozporu s judikaturou. Námitky nejsou důvodné.

[22] Nejvyšší správní soud nejprve nepřisvědčil stěžovateli, že by byl napadený rozsudek vystaven na nesprávně zjištěném skutkovém stavu. Městský soud v bodě 39. napadeného rozsudku popsal, že ve stavebním bloku, do kterého se umisťuje záměr, se setkávají dva objekty – jeden moderní a jeden historický. Takový popis odpovídá skutkovému stavu vyplývajícímu ze správního spisu, stěžovatelka ani nenamítá, v čem konkrétně se městský soud stran skutkového stavu mylí.

[23] Městský soud pak žalovaného nezavázal definovat novou stavební čáru, jak tvrdí stěžovatelka, ale definovat jen jednu stavební čáru, a to zcela jasným způsobem s ohledem na charakter území. Nejvyšší správní soud se s takovým posouzením ztotožňuje.

[24] Podle § 21 odst. 1 PSP *[z]působ zástavby stavebních bloků a prostorový vztah zástavby k veřejným prostranstvím se zpravidla vymezuje stavební čarou. Podle odst. 2 stejného ustanovení [s]tavební čára je hranice vymezující v rámci stavebního bloku nepřekročitelnou hranici trvalého zastavění budovami. Stavební čára dále určuje tyto parametry: a) ustoupení zástavby od hranice zastavění, která může nebo nesmí ustupovat; b) rozsah a míru zastavění hranice zastavitelné části bloku, které musí, nesmí, nebo může být souvislé a úplné. Odstavec 3 stejného ustanovení rozlišuje podle těchto parametrů stavební čáru uzavřenou, otevřenou a volnou. Volná stavební čára vymezuje hranici zastavitelné a nezastavitelné části bloku, [...] jejíž zástavba může libovolně ustupovat a [...] která může být v celé své délce souvislé a úplné zastavěná.*

[25] Podle § 22 odst. 3 PSP *[s]tavby se umísťují v souladu se stavební čarou podle § 21. Není-li vymezena územním nebo regulačním plánem, platí, že: a) ve stabilizovaném území se stavební čára odvozuje z územní studie nebo z převažujícího charakteru zástavby a jejího vztahu k veřejným prostranstvím; nelze-li stavební čáru jednoznačně odvodit, považuje se za stavební čáru volnou; b) v transformačním a rozvojovém území se stavební čára odvozuje z územní studie, popřípadě se vymezuje v dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí.*

[26] Z uvedeného vyplývá, že stavební čára, v souladu se kterou se umísťují stavby, se vymezuje v rámci stavebního bloku s ohledem na charakter zástavby, není-li stanovena územním nebo regulačním plánem. Je tedy potřeba definovat jednak stavební blok [§ 2 písm. b) ve spojení s § 12 odst. 1 PSP], jednak v rámci něj stavební čáru, přičemž se přihlíží také k poloze stavby, která je v souvislosti s novou výstavbou odstraňována, jak správně poukázala stěžovatelka (srov. stěžovatelkou citovaný rozsudek č. j. 1 As 238/2022-46, odst. [27], nebo rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2024, č. j. 10 As 331/2023-121, odst. [24]). Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s městským soudem, že nelze stanovit stavební čáry dvě. V případě, že nelze stavební čáru jednoznačně odvodit, považuje se za stavební čáru volnou, tj. umožňující nejširší škálu umístění stavby (srov. již citovaný rozsudek č. j. 10 As 331/2023-121).

[27] Stavební úřad v územním rozhodnutí uvedl, že stavební čáru nelze jednoznačně určit s ohledem na více druhů zástavby v území. Poukázal k tomu na předpolí Libeňského mostu, umístění budov Nejvyššího kontrolního úřadu (na ulici Komunardů, pozn. NSS), navazující drobnou historickou architekturu původního přístavu spolu s oplocením a novou výstavbu bytových a administrativních domů (str. 8 a 9 územního rozhodnutí). V rámci vypořádání námítky žalobkyně stavební úřad mj. popsal, že historické objekty tvoří „*blavní uliční čáru*“, která je obtížně určitelná, a původní uliční a zároveň stavební čára byla tvořena oplocením a drobnou přístavní architekturou, kterou pavilon respektuje a doplňuje nízkopodlažní historické objekty (str. 9 územního rozhodnutí).

[28] Žalovaný ve svém rozhodnutí k odvolací námitce žalobkyně týkající se stavební čáry upřesnil, že ve stavebním bloku vymezeném ulicí Přístavní a ulicí Jankovcova lze stanovit dvě stavební čáry, a sice otevřenou shodnou s uliční čarou a uzavřenou definovanou objekty Prague Marina (str. 12 napadeného rozhodnutí).

pokračování

[29] Stavební úřad a žalovaný se tedy na vymezení stavební čáry, rozhodné pro umístění záměru, zjevně neshodnou. Dle stavebního úřadu stavební čáru nelze určit, což by značilo, že v příslušném stavebním bloku se nachází stavební čára volná, jak namítá stěžovatelka. Žalovaný však jednoznačně vymezil stavební čáry dvě a to otevřenou a uzavřenou. Nadto stavební úřad vůbec nevymezil stavební blok, ve kterém stavební čáru určuje, pouze označil několik od sebe vzdálených objektů. Žalovaný stavební blok sice vymezil, avšak též vzdálenou ulicí Přístavní (ulice při ulici Jankovcově se však jmenuje V Přístavu), takže vady stavebního úřadu neodstranil. Nejvyšší správní soud proto zcela souhlasí s městským soudem, že je nutno nově definovat stavební blok a v rámci něj jednu stavební čáru (viz bod 39. napadeného rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti a žalobkyni nevznikly žádné náklady (nebyla v řízení zastoupena advokátem).

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení II) až VI) se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační soud osobám zúčastněným na řízení neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jim vznikly nějaké náklady. Přiznání náhrady jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných žádná z osob zúčastněných na řízení nenavrhla.

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

V Brně dne 19. května 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu