ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **MUDr. P. S.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem se sídlem Janáčkovo nábřeží 39/51, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2012, č. j. 9 Ca 33/2009 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 5. 2012, č. j. 9 Ca 33/2009 - 50, zrušil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „stěžovatel“) ze dne 25. 11. 2008, č. j. MHMP 585264/2008/OST/He/Ja, kterým bylo na základě odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) částečně změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. 7. 2008, č. j. MCP6 047978/2008, kterým byly stavebníkům PaedDr. Z. Š. a H. Š. dodatečně povoleny stavební úpravy rodinného domu č. p. 1219 v k. ú. Dejvice, Praha 6 tak, že ve výroku rozhodnutí v popisu stavby v části týkající se rozšíření stávající podkrovní bytové jednotky se vypouští text „ve 3. NP“ a ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno. Povolené stavební úpravy spočívaly v dispozičních změnách ve všech podlažích rodinného domu, v rozšíření stávající podkrovní bytové jednotky ve 3. NP do půdního prostoru nad bytem se zřízením terasy a zřízení administrativních prostor v prostorách 1. PP včetně zřízení dvou parkovacích stání a nového uličního oplocení na pozemku p. č. 1840 a 1841 v k. ú. Dejvice (dále jen „stavba“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že změny stavby včetně zřízení dvou parkovacích stání měly být posouzeny jako celek, a to i dotčenými správními orgány, které

se však vyjadřovaly pouze ke změnám domu č. p. 1219, nikoli k parkovacím stáním. Pokud stavební úřad přistoupil při dodatečném povolení stavby k posouzení, zda stavba může být povolena jedině v případě, pokud bude zajištěno související zařízení pro dopravu v klidu (parkovací a odstavná stání), pak musel mít vyřešenu otázku, zda to závazné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují. V tomto směru shledal městský soud rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným, neboť v něm nelze nalézt odpovědi na výše uvedenou otázku. Za situace, kdy i zřízení parkovacích stání je podmíněnou stavební úpravou související s rekonstrukcí předmětného domu, a kdy nejde o standardní terénní úpravy z hlediska technické úpravy pozemku, nýbrž o stavební úpravu podmiňující existenci výjimečně přípustného využití části rodinného domu z hlediska územního plánu, pak stanovisko Úřadu městské části Praha 6 ze dne 28. 4. 2008, č. j. OÚR/320/08/Her, mělo být ve smyslu metodického pokynu k územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 22. 10. 2002 (dále jen „metodický pokyn“) projednáno a vypořádáno jako námitka či připomínka. Napadené rozhodnutí je tak podle městského soudu nepřesvědčivé pro rozpor ve vymezení předmětu výroku, kde se stanoví, jaká stavba se dodatečně povoluje, a předmětu odůvodnění (proč byla parkovací a odstavná stání posouzena jako terénní úpravy, a tím oddělena od náležitého posuzování celé stavby jako celku; proč se stěžovatel, ač považoval rozhodnutí stavebního úřadu za v tomto neodůvodněné, se závěry stavebního úřadu ztotožnil). Stěžovatel se také nijak nevypořádal s obsáhlými námitkami, které se týkají práv účastníka řízení s ohledem na stávající zastavěnost pozemku a jeho dotčení jako vlastníka sousedního pozemku. Účastník řízení namítal, že příjezdová cesta je navržena tak, že se dotýká hranice jeho pozemku, a je provedena tak, že drátěné pletivo oddělující plot je v kontaktu s betonovým obrubníkem této příjezdové cesty prakticky v celé délce hranice sousedících pozemků. Pokud se k těmto námitkám správní orgány obou stupňů vyjadřovaly z hlediska odstínění v místě vytvořených parkovacích stání a příjezdové cesty podle hranice sousedního pozemku, pak toto řešení nabídly pouze z hlediska příslibu stavebníků výsadbou celoroční zeleně. Tento příslib není závaznou podmínkou a z hlediska vydaného dodatečného povolení je tedy právně irelevantní. V řízení a ve vydaných rozhodnutích také nebylo náležitě konkrétně porovnáno a vyargumentováno, jak je řešena otázka parkovacích míst v nejbližším okolí daného území v případě obdobných rekonstrukcí objektů bydlení. Správní orgány nedoplnily řízení ani stanoviskem příslušného orgánu, který by se vyjadřoval k urbanistickému a architektonickému prostředí dané lokality, k zachování zeleně a jejímu umenšování ve vztahu k charakteru a povaze bydlení v daném místě.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že žádný právní předpis striktně nestanoví nutnost řešit dopravu v klidu pouze v samostatných garážích či jako součást stavby. Poukázal na to, že se jinou možností zajištění dopravy v klidu zabýval a dospěl především na základě předložené dokumentace k závěru, že v daném případě nelze navýšení parkovacích stání řešit uvnitř rodinného domu a rovněž tak s ohledem na stávající zástavbu a zastavěnost pozemku rodinného domu by nebyla vhodná realizace samostatné stavby garáže. Stavebník navrhl provedení odstavného stání ze zatravňovacích dlažic a stavební úřad tato parkovací stání posoudil jako terénní úpravu nepodléhající ohlášení ani stavebnímu povolení. S tímto posouzením se stěžovatel ztotožnil, neboť položení zatravňovacích dlaždic na pozemek není stavbou, nýbrž terénní úpravou, kterou se podstatně nemění vzhled prostředí ani odtokové poměry, protože

profil terénu zůstal v podstatě nezměněn. Položení zámkové dlažby do štěrkopískového lože umožňuje zasakování dešťové vody a nedochází zde k hromadění této vody, jako by tomu bylo v případě provedení celoplošného zaasfaltování či vybetonování. Položení zámkové dlažby na pozemek je podle stěžovatele mimo působnost územního plánu. Požadavek na doložení vyjádření městské části Praha 6 a hlavního města Prahy plynul pouze z toho, že navrhovanými změnami došlo ke změně užívání části stavby, resp. zřízení administrativních prostor. Stavba rodinného domu se nachází podle územního plánu v území sloužícím pro bydlení a doplňkovými stavbami mohou být parkoviště a parkovací stání. V tomto území jsou výjimečně přípustné i nerušící služby, což jsou v daném případě kancelářské prostory. Podle metodického pokynu si stavební úřad vyžádá k umístění výjimečně přípustné stavby, tj. v daném případě pouze zřízení kanceláře, stanovisko hl. m. Prahy a městské části, na jejímž území má být taková stavba umístěna. Z tohoto důvodu se stanovisko Útvaru rozvoje města hl. m. Prahy v doplněných podkladech vyjadřovalo pouze k umístění kancelářských prostorů, a nikoli ke zřízení parkovacích stání. Nelze proto postupovat podle právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku a vyžádat si stanovisko k provedení zámkové dlažby, neboť pro to nejsou splněny podmínky dané uvedeným metodickým pokynem. Vyjádření k parkovacím stáním, která jsou přípustnou doplňkovou funkcí, by představovalo vybočení z jeho mezí. Stěžovatel také poukázal na to, že odstavné stání nemusí být ani zřízeno položením zámkové dlažby, ale může být realizováno přímo na pozemku, tj. na trávníku. Položením zámkové dlažby rovněž nemůže dojít ke zvýšení zastavěnosti nadzemními stavbami, jak se domnívá městský soud, neboť položení dlažby není „nadzemní stavbou“. Dále stěžovatel vyslovil nesouhlas se závěrem, že se nevypořádal s námitkou týkající se dopadů na sousední pozemky. Odkázal na str. 5 odůvodnění svého rozhodnutí, kde se zabýval charakterem změny v užívání části rodinného domu a s tím spojeného dopravního zatížení okolí. Ke změně části stavby rodinného domu i k provedení dvou parkovacích stání vydal kladné stanovisko odbor péče o prostředí Úřadu městské části Praha 6, který změny posoudil mimo jiné z hlediska ochrany přírody a krajiny. Z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany ovzduší a vlivu stavby na krajinný ráz byla změna stavby včetně zřízení parkovacích stání posouzena odborem ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy. V kompetenci těchto orgánů bylo zřízení odstavných stání posoudit i z hlediska „úbytku zeleně“. Jak vyplývá z obsahu spisu, k úbytku zeleně nedošlo, resp. nedošlo k nutnosti kácení dřevin na pozemku v souvislosti se zřízením parkovacích stání. Pokud jde o výsadbu dřevin, ta není předmětem stavebního řízení, a ani být nemůže, z tohoto důvodu nemohl být příslib stavebníka ohledně vysázení dřevin včleněn do podmínek dodatečného povolení změn stavby. Stěžovateli ani stavebnímu úřadu nemůže jít k tíži ani to, že na pozemku parkuje více vozidel, než pro kolik bylo odstavné stání zřízeno. Stavební úřad je vázán žádostí a nemůže předjímat porušení právních povinností stavebníkem. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že z napadeného rozsudku nevyplývá, zda byli stavebníci vyrozuměni o probíhajícím soudním řízení a zda byli poučeni o možnosti uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Účastník řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem městského soudu s tím, že závažnost vytýkaných pochybení odůvodňuje zrušení rozhodnutí stěžovatele. Ten podle něj v kasační stížnosti nijak konkrétně neuvádí, v čem by mělo spočívat nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, pouze

opakuje závěry svého rozhodnutí. Přitom pomíjí zejména vytýkanou nesprávnost předchozího postupu. Argumentaci nemožností komplexního posuzování stavby s ohledem na ustanovení metodického pokynu považuje účastník řízení za nepřípadnou. Proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pokud jde o účast stavebníků v řízení o žalobě, tito byli městským soudem vyrozuměni o probíhajícím řízení a bylo jim tak umožněno uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Institut osoby zúčastněné na řízení je upraven v ust. § 34 s. ř. s., přičemž v odst. 1 citovaného ustanovení je stanoveno, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 – 129, ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 5/2010 – 284 a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, (všechny dostupné na www.nssoud.cz). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími. Žádný ze stavebníků však na výše uvedenou výzvu nereagoval, proto městský soud postupoval správně, když stavebníky za osoby zúčastněné na řízení neoznačil.

V dané věci je zásadní určit, z jakých hledisek měla být stavba posuzována, především s ohledem na ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), a vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška“).

Vyhláška v čl. 1 stanoví základní požadavky na územně technické řešení staveb a zařízení a na účelové a stavebně technické řešení staveb a zařízení, které náleží do působnosti stavebních úřadů a orgánů hlavního města Prahy a jeho částí podle ust. § 117, 118, 119, 120, 123 a 124 stavebního zákona. Podle čl. 2 odst. 2 vyhláška se její ustanovení uplatní také při stavebních úpravách, udržovacích pracích, při změnách v užívání staveb, u dočasných staveb zařízení staveniště a u nástaveb, jakož i u staveb, které jsou kulturními památkami, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují.

Podle ust. čl. 10 odst. 3 vyhlášky musí být stavby vybaveny zařízením pro dopravu v klidu (parkovací a odstavná stání) odpovídajícím velikosti, funkci a umístění stavby a řešeným přednostně jako součást stavby nebo její provozně neoddělitelná část, anebo

umístěným na pozemku stavby včetně komunikace pro zajíždění vozidel na jednotlivá stání. U bytových domů mohou být odstavná a parkovací stání umístěna v dostupné vzdálenosti i mimo pozemek stavby; stání pro návštěvníky podle odst. 5 písm. a) bod 2. musí být veřejně přístupná. Z celkového počtu stání stanovených podle této vyhlášky musí být v garážích umístěn nejméně počet stání rovnající se počtu bytů, nebo požadovaný počet stání, je-li menší než počet bytů.

V posuzovaném případě, pokud to jiné okolnosti podle čl. 2 odst. 2 vyhlášky nevylučují, lze stavbu posoudit jako stavební úpravu, a proto se vyhláška uplatní. Stavba byla realizována včetně zřízení dvou parkovacích stání, tudíž vyhovuje čl. 10 odst. 3 vyhlášky v tom směru, že je vybavena zařízením pro dopravu v klidu. Úkolem stavebního úřadu je pak posouzení, zda tato parkovací stání odpovídají dalším požadavkům čl. 10 odst. 3 vyhlášky, a to bez ohledu na to, zda by při jejich samostatné realizaci bylo vyžadováno stavební povolení či ohlášení. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stavba byla předmětem dodatečného povolení jako celek a k takto vymezené stavbě tedy měly být shromážděny veškeré podklady pro posouzení dodatečného povolení stavby, tedy i stanoviska dotčených orgánů státní správy. Takto měla být stavba posouzena i z hlediska souladu s platným územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy. Názor stěžovatele, že citovaný článek neukládá povinnost řešit dopravu v klidu pouze v samostatných garážích či jako součást stavby a nevylučuje parkování na vlastním pozemku, je správný. Nicméně není-li možné realizovat parkovací místa určitým způsobem, například z důvodu nadměrné zastavenosti pozemku, neznamená to, že je bez dalšího posouzení možné je realizovat způsobem jiným, v dané věci v podobě odstavného stání a parkovacích míst ze zatravňovacích dlaždic.

Přestože by položení dlažby nepodléhalo posouzení souladu s územním plánem, pak stavba jako celek bezpochyby do působnosti územního plánu spadá. Pokud tedy realizací stavby dochází ke změně užívání části stavby, pak je na místě vyjádření městské části a hlavního města Prahy ke stavbě jako celku. Opačný závěr by vedl k nesmyslnému tříštění jednotlivých částí stavby a popření účelu regulace městské výstavby, neboť z pohledu vyhlášky je vybavenost zařízením pro dopravu v klidu nedílnou součástí výstavby.

Ze stejného důvodu Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou i stížní námitku, že nelze postupovat podle rozsudku městského soudu pokud jde o stanovisko Útvaru rozvoje města hl. m. Prahy k provedení zámkové dlažby, neboť pro to nejsou splněny podmínky stanovené metodickým pokynem.

Podle části VIII. metodického pokynu si příslušný stavební úřad vyžádá k umístění výjimečně přípustné stavby stanovisko stěžovatele – Sekce Útvar rozvoje hl. m. Prahy, a rovněž městské části, na jejímž území má být výjimečně přípustná stavba umístěna. Výjimečně přípustnou stavbou je pak podle metodického pokynu taková stavba, která nemusí zcela odpovídat hlavní funkční náplni v území. Jde o funkce, jejichž poloha, množství a kapacita může charakter území narušit. Jejich umístění je vždy nutno individuálně posuzovat ve vztahu k místním podmínkám. Výjimečná přípustnost posuzované stavby vyplývá ze skutečnosti, že stavba se nachází v území OB – čistě obytném, její užívání je však zamýšleno k jiným než k obytným účelům.

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že položení zámkové dlažby je mimo působnost územního plánu. Nicméně jak bylo uvedeno výše, předmětem posuzování je stavba jako celek – a ta v působnosti územního plánu je a jako celek měla být i posouzena z hlediska souladu s územním plánem, a to včetně postupu podle metodického pokynu pro výjimečně přípustnou stavbu. To se však nestalo, neboť stanovisko Útvaru rozvoje hl. m. Prahy ze dne 7. 4. 2008, č. j. URM 2549/08, se vyjadřuje pouze k záměru rekonstrukce a úprav domu na 3 bytové jednotky v 1. až 3. NP. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, že stěžovatel nesprávně oddělil tu část stavby, kterou tvoří zřízení parkovacích stání, takže ji oproti výroku rozhodnutí vyňal z dopadu stanovisek dotčených orgánů státní správy pro účely posouzení stavby. Proto se lze ztotožnit i se závěry městského soudu ohledně nepřihlédnutí ke stanovisku Úřadu městské části Praha 6 ze dne 28. 4. 2008, č. j. OÚR/320/08/Her. Toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele.

Se stěžovatelem lze sice souhlasit v tom, že v důsledku změny patrně nedojde ke zvýšení dopravního zatížení a vliv na okolí tedy bude minimální, ale takové vypořádání námitky účastníka řízení nelze považovat za dostatečné a k tomu směřují i výtky městského soudu. Předmětná námitka totiž opět směřuje ke spornému zřízení parkovacích míst a s tím spojenému zajíždění automobilů do vnitrobloku zahrad a rozsahu terénních úprav spočívajících v pokrytí původní zahrady dlažbou. Souvisí tak s posouzením, zda parkovací místa odpovídají velikosti, funkci a umístění stavby ve smyslu čl. 10 odst. 3 vyhlášky. Stanoviska dotčených orgánů, která zmiňuje stěžovatel, plní svou důležitou roli ve vztahu k jednotlivým potenciálně zasaženým složkám chráněným právními předpisy na úseku stavebním, územněplánovacím či úseku ochrany životního prostředí. Nenahrazují ovšem roli stavebního úřadu a stěžovatel, kterou je celkové posouzení stavby ve všech souvislostech, tedy i z hlediska terénní úpravy podmiňující využití předmětných úprav rodinného domu v souladu s územním plánem. Jak stěžovatel sám připomíná v napadeném rozhodnutí, posouzení akceptovatelnosti změn stavby, jakož i vhodnosti realizace odstavných stání je plně v kompetenci stavebního úřadu.

Pokud jde o výsadbu dřevin, pak i tato námitka účastníka řízení v odvolacím řízení směřovala k řešení parkovacích stání, přesněji k jejich odstínění a zachování zahradního charakteru předmětného pozemku. Stěžovatel sice uznal, že odůvodnění stavebního úřadu ohledně odstínění je v rozporu s projektovou dokumentací, která s žádným odstíněním od pozemku účastníka řízení nepočítá, nicméně dodal, že povolování výsadby okrasné zeleně nespadá do jeho působnosti. Řešení odstínění představuje v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu součást vypořádání námitek účastníka řízení. Pokud stěžovatel dospěl k závěru, že bylo odůvodnění chybné, pak již z jeho rozhodnutí není zřejmé, zda a jak je třeba otázku odstínění řešit, tedy zda je třeba provést odstínění způsobem, o kterém by musel stavební úřad rozhodnout, případně není natolik nutné a postačí řešení jiné. Povinnosti vypořádat tuto námitku se nelze zbavit odkazem na to, že projektová dokumentace odstínění nějak řeší.

Důvodná není ani stížní námitka, že městský soud stěžovateli a stavebnímu úřadu přičítá k tíži skutečnost, že na pozemku parkuje více vozidel, než pro kolik bylo odstavné stání zřízeno. Městský soud dospěl k závěru, že závěr stěžovatele o nárůstu pouze o dvě

parkovací místa neodpovídá fotodokumentaci založené ve správním spisu a že k rozměrům stání nelze z rozhodnutí stěžovatele zjistit žádné údaje. Fotodokumentace předložená účastníkem řízení a výtka městského soudu tak nesměřují pouze k tomu, že na pozemku parkuje více vozidel než dvě, ale že v rámci provedených dodatečně povolovaných stavebních úprav jsou parkovací místa využívána více automobily než dvěma. Pokud na dvou zřízených parkovacích stáních parkují bez viditelných obtíží čtyři automobily, pak jsou na místě pochybnosti o velikosti povolovaných parkovacích míst, respektive o správnosti projektové dokumentace – a je na stavebním úřadu, případně na stěžovateli, aby tyto námitky řádně vypořádal.

S ohledem na vše výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost nedůvodnou. Protože městský soud soud postupoval správně, jestliže rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. Ve věci pak rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkovi řízení žádné náklady spojené s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu