

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **K. C.,** zastoupen JUDr. Jaromírem Štůskem, LL.M., advokátem se sídlem Sladovnická 21, Louny, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2017, č. j. 10 A 55/2014 - 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

## Odůvodnění:

### I.

[1] Úřad městské části Praha 4 rozhodnutím ze dne 2. 4. 2012, č. j. P4/021729/12/OST/KSOT, zamítl žalobcovu žádost o dodatečné povolení stavby zahradní restaurace na pozemku parc. č. X v katastrálním území K., ulice X, podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"). Úřad městské části Praha 4 zjistil, že území, na kterém se posuzovaná stavba nachází, je podle aktuálního Územního plánu hlavního města Prahy umístěno v ploše s funkčním využitím zeleň městská a krajinná a je rovněž zařazeno do Územního systému ekologické stability jako funkční regionální biokoridor s ohledem na Kunratický potok, který s pozemkem sousedí, a jeho nivu. Podle vyžádaných závazných stanovisek by výstavba či existence posuzované stavby ohrozily tuto nivu, která je významným krajinným prvkem v rámci protipovodňových opatření. Kromě toho se stavba nachází v aktivní zóně záplavové oblasti Kunratického potoka, jak byla stanovena vodoprávním úřadem dne 5. 11. 2008, a tudíž by její povolení nebylo možné ani z tohoto důvodu.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014, č. j. MHMP 58897/2014, poté, co si vyžádal potvrzení závazného stanoviska od Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, a to na základě stejných důvodů.

## II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě zejména uvedl, že správní orgány rozhodovaly podle nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť od roku 1987 došlo ke změně charakteru dotčeného území, byla zrušena údolní niva, na kterou správní orgány odkazují, a není zde ani funkční regionální biokoridor, na jehož ochraně založil žalovaný své rozhodnutí. Žalobce poukázal na to, že podle Územního plánu hlavního města Prahy bylo možné na dotčeném území zahradní restauraci umístit, byť výjimečně, dále upozornil na to, že s tímto názorem se ztotožnilo také zastupitelstvo Městské části Praha – Kunratice, které doporučilo změnu územního plánu. Žalobce rovněž předložil na podporu svých tvrzení odborný posudek.

[4] Městský soud rozsudkem ze dne 18. 10. 2017, č. j. 10 A 55/2014 - 43, žalobu zamítl, neboť shledal, že zamítavé rozhodnutí bylo vydáno na základě dvou závazných negativních stanovisek, kterými byl Úřad městské části Praha 4 i žalovaný vázán, a žalobce neprokázal, že by tato stanoviska byla vadná nebo nezákonná. Zároveň podle stanoviska Ministerstva životního prostředí sice koryto potoka bylo v minulosti stavebně upravováno, ale niva potoka a s ní spojený ekosystém byl do značné míry zachován. Další změny koryta potoka a nivy, které žalobce uvádí, prokázány nebyly. Městský soud proto dospěl k závěru, že povolovaná stavba má takové parametry, které znamenají podstatný zásah do nivy Kunratického potoka a krajinného rázu území, neboť se má jednat o vícepatrovou multifunkční budovu s garáží, a proto by dodatečné povolení stavby bylo v rozporu s § 4 odst. 2 a § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Stavba nemůže být povolena i s ohledem na rozpor s Územním plánem hlavního města Prahy, podle kterého lze v tomto biokoridoru připustit stavby pouze výjimečně a s omezenými rozměry. Žalobci tak nevzniká žádný nárok na povolení takové stavby, která je navíc poměrně rozsáhlá a kromě prostoru restaurace se v ní nachází také obytný prostor. Městský soud závěrem poukázal na to, že stanovení aktivní zóny záplavového území je opatřením obecné povahy, které v řízení proti rozhodnutí nelze zrušit ani zpochybnit, a tudíž je závazné a žalobcově žádosti by nemohlo být vyhověno ani z těchto důvodů.

## III.

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel předně uvedl, že městský soud nevycházel při svém rozhodování z aktuálního skutečného stavu v daném místě a čase, neboť se zájmové území od roku 1987 výrazně změnilo a údolní niva Kunratického potoka byla zrušena; zároveň stěžovatelova stavba bezprostředně navazuje na stávající zástavbu rodinných domů, u kterých bylo

stavební povolení uděleno. V tomto směru také předložil listinné důkazy, které však městský soud nevzal dostatečně v potaz.

[7] Stěžovatel poukázal na jím předložený znalecký posudek, který rovněž potvrzuje, že předmětný pozemek již původní funkci aktivní zóny u bývalé nivy potoka neplní. Tento názor podpořilo také zastupitelstvo Městské části Praha – Kunratice, když v usnesení ze dne 4. 11. 2003 uvedlo, že je záplavové území na pozemku stěžovatele s největší pravděpodobností uvedeno mylně.

[8] Stěžovatel má za to, že soud, resp. správní orgány, porušily zásadu rovnosti, když ostatním vlastníkům nemovitostí v daném území byly stavby povoleny a stěžovateli nikoliv. Porušením této zásady došlo k nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozhodnutí, neboť bylo narušeno stěžovatelovo legitimní očekávání.

## IV.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu.

## V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Stěžovatel nejprve uplatnil námitku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., když uvedl, že lze napadený rozsudek označit za nepřezkoumatelný, neboť byla porušena zásada legitimního očekávání a rovnosti před zákonem. Nijak však neprokázal, že by k takové nerovnosti mělo docházet a že by tato nerovnost zapříčinila nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. I kdyby k tvrzené nerovnosti došlo a stěžovatel by prokázal, že v obdobných případech bylo žadatelům dodatečné povolení vydáno, nemohla by tato nerovnost sama o sobě založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou.

[12] Nejvyšší správní soud nevidí žádný konkrétní důvod, proč by měl být rozsudek označen za nepřezkoumatelný, neboť splňuje základní požadavky kladené na přezkoumatelné soudní rozhodnutí. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil, přičemž se zabýval stěžovatelovými námitkami a dostatečně svůj právní závěr odůvodnil. Stěžovatel také konkrétně neuvedl, které z jím předložených listinných důkazů nevzal městský soud dostatečně v potaz; přitom z odůvodnění jeho

rozsudku je zjevné, že zohledňoval jak jednotlivá stanoviska orgánů veřejné správy, tak stěžovatelem předložený odborný posudek týkající se hydrologických poměrů na daném území.

[13] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek a řízení, které předcházelo jeho vydání, z hlediska kasačních námitek, kterými stěžovatel reagoval na postup a odůvodnění rozsudku městského soudu a dospěl k závěru, že stěžovatelova kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze dodatečně povolit takovou stavbu, která
*„a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,*
*b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a*
*c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“*
[15] Stavebník proto musí v řízení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona prokázat, že stavba není mimo jiné umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním zákonem. Dodatečné povolení stavby pak může být vydáno v řízení, jež je podle stavebního zákona koncipováno jako řízení návrhové. Je tedy věcí stavebníka, aby prokázal splnění podmínek, s nimiž stavební zákon spojuje možnost dodatečného povolení stavby (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publ. pod č. 1202/2007 Sb. NSS).

[16] Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 12 mimo jiné stanoví: *„Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. K umisťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.“* Účelem a smyslem rozhodování orgánů ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu. Nástrojem, který má k dosažení tohoto účelu orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu k umisťování takových staveb, jejich provozu apod. Zdejší soud k tomu v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011 - 87, uvedl: *„Z ustanovení § 12 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že souhlas orgánu ochrany přírody vyžadují všechny činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Znamená to tedy, že takový souhlas je nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.“*

[17] Stěžovatel nesouhlasil se závěry městského soudu a správních orgánů o tom, že byla povolovaná stavba provedena v rozporu s územně plánovací dokumentací a rovněž že

takovou stavbu nelze povolit s ohledem na porušení § 67 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů. Stěžovatel zejména ve své kasační stížnosti uvedl, že se okolí Kunratického potoka i jeho průtok změnily, že již niva potoka neexistuje a dokumenty, ze kterých správní orgány vycházely, jsou zastaralé, a proto neaplikovatelné.

[18] Nejvyšší správní soud zejména poukazuje na to, že vznesená kasační námitka byla též stěžejní žalobní námitkou a městský soud se jí v napadeném rozsudku obsáhle zabýval. Již dne 29. 6. 2010 vydal Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany přírody, souhrnný akt, který obsahoval rovněž závazná stanoviska ke stěžovatelově žádosti z pohledu ochrany přírody. V nich odbor ochrany přírody dodatečné schválení stavby nedoporučil, neboť by výstavba a existence stavby ohrozily nivu Kunratického potoka. Toto stanovisko následně potvrdilo Ministerstvo životního prostředí. Kromě výše uvedených důvodů by stavba nemohla být dodatečně povolena ani kvůli tomu, že se nachází na území v záplavové oblasti, jak ve svém negativním stanovisku uvedl stavební odbor Úřadu městské části Praha 4. Toto stanovisko následně potvrdil rovněž Magistrát hlavního města Prahy, odbor životního prostředí.

[19] Podle stěžovatelova názoru jsou závazná stanoviska nezákonná, neboť vycházejí ze špatně zjištěného skutkového stavu a z dokumentů, které rovněž nereagují na aktuální stav. Stěžovatel sice na podporu svého tvrzení o neaktuálnosti územního plánu a dalších dokumentů již ve správním řízení předložil dokumenty týkající se stavebních úprav koryta potoka v letech 1989 a 1992, nicméně Ministerstvo životního prostředí si jich bylo vědomo a ve svém stanovisku uvedlo, že i přes tyto stavební úpravy zůstala niva potoka částečně zachována a funkcí stěžovatelova pozemku je zachování travního porostu. Kromě toho orgány ochrany přírody vycházely, jak správně uvedl městský soud, z podkladů pořízených po roce 1992. Žádné pozdější úpravy stěžovatel neprokázal, a jeho tvrzení tak nemůže zpochybnit závazná stanoviska vydaná v projednávané věci.

[20] Pokud stěžovatel napadal neaktuálnost územního plánu či Územního systému ekologické stability, do kterého je stěžovatelův pozemek zařazen, pak lze plně odkázat na odůvodnění městského soudu a na to, že správnost územního plánu jako opatření obecné povahy již v tuto chvíli nelze zpochybnit v řízení proti rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud nemohl vyhovět ani stěžovatelově námitce týkající se nerovného přístupu a porušení práva legitimního očekávání oproti jiným stavitelům v téže oblasti, neboť tato námitka zůstala v rovině pouhého tvrzení.

[22] Protože Nejvyšší správní soud neshledal na postupu správních orgánů ani městského soudu žádnou nezákonnost, stěžovatelovu kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. ledna 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu