



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: 1) **Sdružení pro ochranu příznivých životních podmínek v oblasti od Bulovky po Šalamounku**, se sídlem Mikšovského 818/13, Praha 5, 2) **I. M.**, obou zastoupených JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2008, čj. S-MHMP 131787/2008/OST, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **LUMA spol. s r. o.**, se sídlem U Potoka 457, Všenory, zastoupené JUDr. Milanem Kohoutem, advokátem se sídlem Břevnovská 433/12, Praha 6, II) **Ing. J. Š.**, III) **J. C.**, . o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2012, čj. 5 Ca 325/2008 – 101,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení ad II) a III) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Úřad městské části Praha 5, stavební úřad, odbor územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“), usnesením ze dne 7. 11. 2007, čj. OUR.Koš.p.1479/112-1623-SI-U, rozhodl, že Ing. R. Z., Ing. J. Š. a I. M. (dále jen „žalobkyně“) nejsou účastníky řízení o umístění stavby „Dům pro seniory Malvazinky v Praze 5“ nacházející na pozemcích parc. č. 1479/112, 1479/82, 1479/83, 1479/63, 1479/66 a 2034/1 v k.ú. Košíře v Praze 5 v prostoru mezi ulicemi Česká, Peroutkova a Urbanova.

[2] Uvedený stavební úřad rozhodnutím ze dne 7. 1. 2008, čj. OUR.Koš.p.1479/112-1623/06-Če-UR, povolil na návrh osoby zúčastněné na řízení I) umístění výše vymezené stavby.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 7. 2008, čj. S-MHMP 131787/2008/OST, zamítl odvolání I. M. a Ing. J. Š., a jako opožděné odmítl odvolání Ing. R. Z., proti usnesení stavebního úřadu ze dne 7. 11. 2007, čj. OUR.Koš.p.1479/112-1623-SI-U 7. 11. 2007. Žalovaný uvedeným

rozhodnutím dále zamítl odvolání občanského sdružení „Sdružení pro ochranu příznivých životních podmínek od Bulovky po Šalamounku“ (dále jen „žalobce“), Bytového družstva – Česká 1 a Bytového družstva Hoškova a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 1. 2008, čj. OUR.Koš.p.1479/112-1623/06-Če-UR, a jako nepřijatelné zamítl odvolání I. M. proti tomuto rozhodnutí.

II.

[4] Žalobce a žalobkyně napadli rozhodnutí žalovaného společnou žalobou. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 2. 2012, čj. 5 Ca 325/2008 – 101, shledal žalobu žalobce zčásti důvodnou a žalobu žalobkyně důvodnou. Proto zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Městský soud se nejprve zabýval tvrzeným porušením práv žalobkyně. Soud podrobně zrekapituloval obsah prohlášení, v němž se žalobkyně přihlásila k účasti v územním řízení, obsah „Námitek proti vyloučení z územního řízení“ a odvolání proti usnesení stavebního úřadu ze dne 7. 11. 2007. Žalovaný se podle soudu nikterak nevypořádal s odvolacími důvody a ani je v rozhodnutí nezmiňoval (tj. nejkratší vzdálenost domu č. p. 1067 v Hoškově ulici od pozemku p. č. 1479/112 je cca 12 metrů; pozemek, na němž je stavba umístěná, leží ve svahu a vůči domu č. p. 1067 je v úrovni jeho 3 NP). Žalovaný vyšel z toho, že žalobkyně není vlastníkem sousedního pozemku ani stavby, protože mezi pozemkem v jejím spoluvlastnictví a dotčeným pozemkem p. č. 1479/112 se nachází pozemek p. č. 1479/63. Žalovaný se nezabýval namítaným výškovým profilem terénu, ani velikostí oddělovacího pozemku a nikterak neřešil ani to, že tento pozemek je jedním z pozemků pro umístění stavby. Žalovaný podle soudu nevzal v úvahu podstatné okolnosti věci. Nevypořádal se s konkrétními důvody, které žalobkyně uvedla v Prohlášení se za účastníka řízení a v nichž výslovně namítla dotčení svých vlastnických práv (zásadní zvýšení provozu v ulici Hoškova, jde o komerční výstavbu, která svým objemem a výškou likviduje charakter okolní zástavby, omezuje životní prostor stávajících obyvatel).

[6] Důvodnou je podle soudu i další námitka, dle které se stavební úřad ani žalovaný nevypořádali s poukazem žalobkyně, že byla účastníkem územního řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí dne 12. 9. 2006 pod čj. S-MHMP 238719/2006/OST/Če. Jím bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 4. 2006, čj. OUR.Koš.p.1479/112/06-Za-UR, kterým byla k návrhu osoby zúčastněné na řízení I) umístěna stavba „Polyfunkční dům pro školství Malvazinky“.

[7] Městský soud shrnul, že stavební úřad ani žalovaný neposoudili všechny rozhodné okolnosti dané věci, nezabývali se povahou umístěvané stavby a jejím možným dopadem na okolí a nevypořádali se s konkrétními důvody, pro které se žalobkyně domáhala postavení účastníka řízení. Rozhodnutí o účasti žalobkyně v územním řízení je z těchto důvodů nepřezkoumatelné. Vyloučení žalobkyně z účasti na územním řízení mohlo mít podle soudu za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[8] Soud se dále zabýval důvodností žaloby žalobce. Jeho účastenství v územním řízení nebylo zpochybňováno. Soud připomněl, že občanské sdružení je legitimováno k uplatnění jen takových námitek, které jsou relevantní z hlediska jím hájených zájmů.

[9] Městský soud přisvědčil námitce, podle které byl žalobce napadeným rozhodnutím zkrácen na svém právu, aby se žalovaný vypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalobce řádně nevypořádané odvolací námitky specifikoval pod žalobními body A1. 1-10. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjmenoval odvolací námitky žalobce. Poté, aniž by uvedl,

zda, případně, které z odvolacích námitek jsou relevantní z hlediska zájmů vymezených zákonem o ochraně přírody a krajiny, stručně a často bez reakce na konkrétní připomínky posoudil pouze několik okruhů otázek, a to soulad návrhu se schválenou územně plánovací dokumentací, řešení dopravy v klidu, dopravní napojení stavby, dopad na stavby č. p. 1091 a 1092 a jejich statické zabezpečení, výjezdy z garáží a urbanistický a architektonický soulad stavby s okolím. K jiným námitkám se žalobce nevyjádřil.

[10] Soud se posléze zabýval tím, zda uvedená vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Požadavek souladu s územním plánem představuje ochranu území před zástavbou, která by neodpovídala charakteru daného území a zatěžovala by ho nad přípustnou míru negativními vlivy. Namítá-li žalobce nesoulad umístované stavby s územním plánem [§ 39 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], je taková námitka relevantní z hlediska žalobcem chráněných zájmů. Soud má s žalobcem shodně za to, že žalovaný pochybil, jestliže zcela pomínul stanovisko Útvaru rozvoje hl. m. Prahy (URM) ze dne 8. 8. 2007, které obsahuje argumentaci obdobnou argumentaci žalobce. Byť by nešlo o podklad rozhodnutí (jak žalovaný namítá ve vyjádření k žalobě), šlo přinejmenším o stanovisko kvalifikovaného orgánu obsahující obdobnou argumentaci, jakou vznášel účastník řízení, který na toto stanovisko v doplnění svého odvolání poukázal. Již z toho důvodu se měl žalovaný vyjádřit k argumentaci obsažené v uvedeném stanovisku.

[11] K souladu stavby s územním plánem žalovaný uvedl, že navržená stavba je stavbou bytového domu s atributy stavby spojené s přímou pečovatelskou službou ve smyslu § 49 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a s byty zvláštního určení v režimu vyhlášky č. 369/2001 Sb., o požadavcích na stavby pro osoby s omezenou schopností pohybu, a poukázal na to, že prostory pro činnosti zdravotní a sociální péče jsou specifikovány pod podmínkou č. 3 územního rozhodnutí. Podle soudu se však již nezabýval tím, zda sociální/zdravotní služby nepředstavují v daném případě funkční využití pouze části z celkové kapacity umístované stavby, případně zda taková skutečnost (pokud nastala) nebrání závěru o souladu stavby s územním plánem. Napadené správní rozhodnutí neřeší žalobcem namítaný nesoulad s územním plánem, který podle něj spočívá v tom, že umístovaná stavba má využití smíšené, přičemž dominantním způsobem využití je bydlení s (případným) menšinovým podílem sociální péče. Vyjádření k žalobě, v němž se žalovaný touto otázkou podrobně zabývá, není součástí odůvodnění rozhodnutí a nemůže je doplnit.

[12] Podle soudu nelze přehlédnout, jak na danou otázku nahlížel žalovaný v již zmíněném rozhodnutí ze dne 12. 9. 2006, čj. S-MHMP 238719/2006/OST/ČE, jímž zrušil „předchozí“ územní rozhodnutí ze dne 19. 4. 2006 o umístění „Polyfunkčního domu pro školství Malvazinky“. Žalovaný v něm po porovnání ploch stavby umístované na stejných pozemcích (a nadto navíc na p. č. 1479/111), v té době zařazených ve funkční ploše VVS - mateřské, základní a střední školy, dospěl k závěru, že se jedná o objekt s převažující funkcí bydlení, tedy o bytový dům, který v dané funkční ploše umístit nelze. I na toto rozhodnutí bylo v předmětném územním řízení odkazováno a podle soudu bylo na žalovaném vypořádat se s ním a uvést, v čem případně je v předmětné věci situace odlišná.

[13] Posouzení souladu umístované stavby s územním plánem žalovaným je podle městského soudu nepostačující, čímž mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. V této otázce tedy soud shledal žalobu žalobce důvodnou.

[14] Za relevantní z hlediska zájmů chráněných žalobcem soud považoval i námitku urbanistického a architektonického nesouladu stavby s okolím. Žalobce v odvolání namítl, že stavba je necitlivě zasazena dovnitř vnitrobloku stávající zástavby na plochu zeleně chráněné

od okolního ruchu, hmotově i výškově přesahuje okolní zástavbu. Soud k tomu uvedl, že žalovaný ve svém rozhodnutí pouze opsal část odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu. Nelze však přehlédnout, že stavební úřad odkázal i na objemovou studii a pracovní model, které byly zpracovány k prověření zvoleného řešení. Soud tak má za to, že závěr stavebního úřadu o vhodnosti zvoleného řešení byl dostatečně podložen. Proti objemové studii a pracovnímu modelu přitom žalobce nevznesl žádné námitky. Žaloba proto není v této části důvodná.

[15] Městský soud nepřisvědčil ani námitkám stran neexistujícího dopravního napojení předmětné stavby, předjímání výsledku souběžně probíhajícího územního řízení a možného dopadu stávajícího stavu komunikace Hoškova na konstrukční systém domů č. p. 1091 a 1092, dále námitkám nedostatečného určení okruhu účastníků řízení, neinformování o průběhu řízení veřejnou vyhláškou, nepořízení fotografické dokumentace staveb č. p. 1091/4 a 1092/2, nesouhlasu Městské části Praha 5, neposouzení kapacity komunikační sítě a námitce, že kapacita ul. Urbanova nepostačuje pro staveništní dopravu. Soud vyhodnotil, že nejde o námitky relevantní z hlediska zájmů, které žalobce v řízení hájí, resp. žalobce nikterak blíže neobjasnil, jak se dotýkají jím chráněných zájmů.

III.

[16] Zrušující rozsudek městského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení I (stěžovatel) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že již v územním rozhodnutí o umístění stavby „Dům pro seniory Malvazinky v Praze 5“, byla otázka souladu s územním plánem dostatečně vypořádána a odůvodněna. Stavební úřad učinil podrobnou správní úvahu o tom, že navrhovaná stavba je v souladu s územním plánem, a to z hlediska funkčního i z hlediska prostorového uspořádání. Stavba je umístěna do plochy s funkčním využitím veřejného vybavení a stavební úřad v odůvodnění územního rozhodnutí uvážil, že je s tímto využitím v souladu. Stavební úřad výslovně zdůraznil, že posuzuje předložený návrh a že nemá pravomoc tento návrh jakkoliv upravovat či zpochybňovat budoucí způsob užívání stavby. Stavební úřad vyšel ze zákonného předpokladu, že každý další stupeň přípravy a realizace stavby (kolaudační souhlas) je vázán podmínkami územního rozhodnutí, tedy že se vždy bude jednat o dům seniorů.

[18] Stěžovatel konstatoval, že se žalovaný ve svém rozhodnutí zaměřil na otázku, zda návrh především odpovídá schválené územně plánovací dokumentaci, a shledal, že stavba je umístěna do monofunkční plochy VV — veřejné vybavení, zahrnující i zařízení sociální péče. Žalovaný učinil správní úvahu, že umístěná stavba je stavbou bytového domu se zjevnými atributy stavby spojenými s přímou pečovatelskou službou ve smyslu § 49 odst. 2 zákona o sociálních službách, a s byty zvláštního určení. Byty jsou určeny pro seniory, popřípadě pro osoby s omezenou schopností pohybu, umožňující těmto osobám žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný. Rozlišujícím znakem oproti běžné bytové zástavbě je podle žalovaného především skutečnost, že s užíváním bytů jsou spojeny služby sociální a zdravotní péče soustředěné v objektu. Stavebně technické řešení stavby odpovídá charakteru užívání a potřebám budoucích uživatelů, vyžadujících kromě ubytování stejné kvality, jako měli v aktivním životě, i nezbytné přiblížení zdravotnických a sociálních služeb.

[19] Podle stěžovatele není pravdou, že by se žalovaný (i stavební úřad) dostatečně nezabývali souladem s územním plánem. Stěžovatel má za to, že výraz „dostatečně“ znamená ve stejném rozsahu, jako je tomu v obdobných případech. Při rozhodování podobných případů nemají vznikat podle § 2 odst. 4 správního řádu rozdíly. V tomto konkrétním případě oba správní orgány nadstandardně podrobně odůvodnily soulad s územním plánem, a to proto, že byly podány

námítky účastníků řízení. Stěžovatel dodal, že pokud by mělo být odůvodnění správních rozhodnutí vedeno tak, jako by již byla podána správní žaloba, bylo by to v rozporu se zásadou efektivní dobré správy ve smyslu § 2 správního řádu.

[20] Stěžovatel dále zpochybnil správnost výkladu pojmu „*převažujícího podílu*“ kapacity bytové části nad podílem prostor pro sociální péči jak jej provedl městský soud. Stěžovatel tvrdí, že podlažní plocha místností, ve kterých je péče přímo poskytována (ordinace, jídelna apod.) nemůže převažovat nad podlažní plochou určenou pro bydlení seniorů. Taková úvaha o převažujícím podílu by byla správná tehdy, kdyby např. ve škole převažovala podlažní plocha bytů (školník) nad plochou učeben. To, že umístění domu pro seniory, tj. bydlení v bytech a poskytování sociálních služeb v ploše VV — veřejné vybavení, je v Praze standardní, dokládá stěžovatel na příkladu „Dому s pečovatelskou službou Šlejnická — Praha 6“, který obsahuje pět podlaží s nájemními byty a s pečovatelskou službou v přízemí. Stejně jako jsou běžné soukromé nemocnice, existují i soukromá zařízení sociální péče. Právo provozovat taková zařízení není v monopolu státu (obce).

[21] Městský soud v odůvodnění rozsudku podle stěžovatele vychází z nesprávné právní úvahy, že žalovaný pochybil, pokud v napadeném rozhodnutí zcela pominul stanovisko Útvaru rozvoje města (URM) ze dne 8. 8. 2007. Stěžovatel se domnívá, že se toto sdělení vyjadřuje k funkčnímu využití území ve smyslu platného územního plánu. Skutečnost, že stavební úřad ani žalovaný uvedené stanovisko zpracovatele územního plánu nezmiňují ve svých rozhodnutích, nemohla mít vliv na výsledek řízení, neboť stavební úřad i žalovaný posoudili soulad s územním plánem shodně, věrohodně a ověřitelně. Stěžovatel dále namítl, že ve fázi územního řízení nemůže být zkoumán z hlediska dispozičního řešení soulad se zákonem o sociálních službách. Smyslem územního řízení není detailní dispoziční řešení. Dům není umístěn na pozemcích mateřské školy, naopak mateřská škola do r. 2008 neoprávněně využívala sousedící nezastavěný pozemek. Pokud soud tvrdí, že toto sdělení bylo *de facto* odvolacím důvodem žalobce, pak stěžovatel tvrdí, že se žalovaný vypořádal se všemi „oblastmi“ sdělení.

[22] K závěru soudu, že se žalovaný měl zabývat i tím, proč v případě Polyfunkčního domu pro školství Malvazinky byla převažující kapacita důvodem zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí a ve druhém případě důvodem k vyhovění žádosti o umístění stavby pro sociální péči, stěžovatel uvedl, že je absurdní porovnávat jakákoli předchozí řízení týkající se předmětných pozemků s novým návrhem.

[23] Důvodnost kasační stížnosti podle stěžovatele rovněž spočívá v existenci jiné vady řízení před soudem. Jedná se zejména o zmatečnost (nerozlišení) tvrzení žalobců, žalovaného a soudu, a o „*naprostou absenci právního názoru soudu, jímž je v dalším řízení správní orgán vázán*“. V obdobných rozsudcích téhož soudu je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. uváděno, že bude na žalovaném, aby v novém rozhodnutí o odvolání vycházel z výkladu právních otázek tam konkrétně uvedených. Kasační stížností napadený rozsudek neobsahuje ani pokyn, jak má žalovaný dále postupovat a neobsahuje ani srozumitelný a přesvědčivý výklad právních otázek.

IV.

[24] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s důvody jejího podání. Stejně jako stěžovatel má za to, že v rozhodnutí o odvolání dostatečně odůvodnil soulad s územním plánem, a to dokonce v rozsahu větším než je běžné. To, že necitoval vyjádření URM ze dne 8. 8. 2007, nemohlo mít vliv na výsledek řízení. Jak uvedl i soud, nejednalo se o podklad pro rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že toto vyjádření bylo *de facto* odvolacím důvodem žalobce, žalovaný se s ním ve svém rozhodnutí vypořádal. To, že nemohlo být ve věci rozhodnuto stejně jako v případě zrušení rozhodnutí o umístění „Polyfunkčního domu pro školství Malvazinky“;

vyplývá z rozdílného obsahu podaných žádostí, resp. z posouzení, zda navrhovaná stavba je v souladu s funkčním využitím plochy. Stejně jako stěžovatel, žalovaný v rozsudku městského soudu postrádá názor soudu, jímž by měl být v dalším řízení vázán.

V.

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

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Jak vyplývá z rekapitulační části tohoto rozsudku, důvodnost žaloby spočívala jednak v nedostatečném posouzení práva žalobkyně na účastenství v územním řízení a jednak v otázce posouzení souladu plánované stavby s územním plánem. Ačkoliv stěžovatel uvedl, že kasační stížností napadá rozsudek městského soudu v celém jeho rozsahu, jeho kasační námitky nesměřovaly vůči posouzení účastenství žalobkyně v územním řízení. Jelikož tento závěr nezpochybněl, zůstává žaloba v této části důvodná, protože jsou v této části nadále podmínky pro zrušení rozhodnutí žalovaného.

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu konkrétně uplatněných kasačních námitek. Tyto námitky směřovaly proti závěru městského soudu, že rozhodnutí žalovaného je nedostačující stran souladu umístované stavby s územním plánem. Městský soud se konkrétněji vymezil proti nedostatečnému hodnocení stanoviska Útvaru rozvoje hl. m. Prahy ze dne 8. 8. 2007 a dále hodnocení charakteru stavby a možnosti jejího umístění do plochy veřejného vybavení. Stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nezpochybňoval postavení žalobce coby účastníka řízení.

[29] Stavební úřad musí v rozhodnutí o umístění stavby zkoumat soulad stavby s územním plánem (srov. § 37 a § 39 stavebního zákona). Konkrétní obsah a rozsah tohoto posouzení bude jistě záviset na tom, zda je charakter a účel plánované stavby jednoznačný či nikoliv, a zda účastníci řízení v tomto směru uplatnili své námitky. Z tohoto důvodu nemůže obstát kasační námitka, dle které je rozhodnutí stavebního úřadu nadstandardní, přičemž ve standardních případech stavební úřady soulad s funkčním využitím územního plánu takto podrobně nezduvodňují. K dostatečnosti tohoto posouzení tedy nelze přistupovat paušálně, ale s ohledem na konkrétní okolnosti věci a vznesené námitky.

[30] Brojí-li účastníci řízení v odvolání proti posouzení souladu stavby s územním plánem, je třeba, aby odvolací správní úřad dostatečně a přesvědčivě reagoval na předloženou argumentaci, aby se vypořádal se všemi uplatněnými odvolacími námitkami, a uvedl, jakými úvahami a právními předpisy se při rozhodování řídil. Na tomto požadavku je třeba trvat o to více, pokud se jedná o námitku, která je pro posouzení věci stěžejní. O takovou námitku jde nepochybně v případě, kdy účastník řízení namítá, že stavbu nelze do území vůbec umístit. Ve světle uplatněných odvolacích námitek bylo proto třeba, aby rozhodnutí žalovaného obsahovalo mimo jiné úvahu o charakteru umístované stavby a o splnění podmínek pro výstavbu v plánované oblasti. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se stavební úřad podrobně zabýval tím, zda je navrhovaná stavba v souladu s územním plánem, a to z hlediska funkčního i z hlediska prostorového uspořádání. Sám se však nevyjádřil k tomu, zda žalovaný přezkoumatelným způsobem odůvodnil a vyvrátil odvolací námitky, které toto posouzení stavebního úřadu zpochybňují, resp. nepovažují za úplné.

[31] Žalobce v odvolání (a poté i v žalobě) namítal, že skutečný charakter stavby není v souladu s územním plánem. Uvedl, že ačkoliv je plánovaná stavba označena jako „Dům pro seniory“, zjevně se jedná o bytový dům, který není možná umístit do plochy s funkčním využitím veřejného vybavení. Pro podporu své argumentace poukázal na zrušující rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2006 pod čj. S-MHMP 238719/2006/OST/Če, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 4. 2006, čj. OUR.Koš.p.1479/112/06-Za-UR, kterým byla k návrhu osoby zúčastněné na řízení I) na předmětném pozemku umístěna stavba „Polyfunkční dům pro školství Malvazinky“. Žalovaný v uvedeném rozhodnutí dospěl k závěru, že navrhovaná stavba naplňuje charakter stavby pro bydlení dle čl. 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky hlavního města Prahy č. 26/1999 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, a proto ji nelze umístit v navrhované funkční ploše (předcházející funkční využití plochy – VVS - bylo určeno pro mateřské, základní a střední školy).

[32] Žalovaný své odvolání dále doplnil o sdělení URM ze dne 8. 8. 2007 s tím, že se o tomto stanovisku dozvěděl až po podání odvolání a že stavební úřad obdržel tento dokument až po termínu veřejného ústního jednání konaného dne 2. 8. 2008. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že je dané sdělení relevantní pro posouzení důvodnosti odvolání. URM v něm upozornil, že je umísťovaná stavba plánovaná v ploše určené pro veřejné vybavení – VV. Podle změny územního plánu č. Z 1000/00 schválené dne 14. 9. 2006 slouží plochy VV pro umístění zařízení a areálů veškerého vybavení města, tj. zejména pro ...zdravotnictví a sociální služby. Předložený návrh domu podle URM neodpovídá charakteristice domova seniorů ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách, ale jedná se o objekt bytový. UMR návrhu vytkl, že je provozní zázemí sociálních služeb omezeno na 2 jídelny a ordinaci (alternativně na sesternu či lékárnu) a že zde chybí zázemí personálu, prostory pro pečovatelskou službu apod.

[33] Netřeba připomínat, že pro posouzení druhu navržené stavby v územním řízení je rozhodující skutečný charakter stavby a nikoliv její označení v projektové dokumentaci či v dalších podkladech pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. Skutečnost, že plánovanou cílovou skupinou obyvatel domu mají být senioři, ještě sama o sobě neznamená, že se bude jednat o domov pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách, a o veřejně prospěšnou stavbu, v níž má docházet k poskytování sociálních služeb seniorům, a nikoliv stále o bytový dům. Rozhodujícím prvkem je zde suma služeb orientovaná na péči a uspokojování potřeb seniorů.

[34] Městský soud se v odůvodnění svého rozsudku velmi podrobně zabýval obsahem odvolacích námitek žalobce a konfrontoval je s obsahem odůvodnění žalovaného. Nejvyšší správní soud souhlasí, že posouzení skutečného, resp. převažujícího charakteru umísťované stavby, není v rozhodnutí o odvolání dostatečné. Žalovaný vymezil plánovanou stavbu jako stavbu bytového domu se zjevnými atributy stavby spojené s přímou pečovatelskou službou ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách a byty sociálního určení v režimu vyhlášky č. 369/2001 Sb., pročež může být určena pro bydlení seniorů. Ve svém rozhodnutí se ale nevypořádal se všemi námitkami žalobce. Městský soud správně žalovanému vytkl, že zcela pominul obsah stanoviska Útvaru rozvoje hl. m. Prahy. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že i kdyby toto sdělení nepředstavovalo (závazný) podklad pro vydání územního rozhodnutí, jeho obsah je relevantní pro přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, a to s ohledem na odvolací argumentaci žalobce. V této souvislosti pak bylo na místě, aby se žalovaný k tomuto stanovisku vyjádřil, příp. se vůči němu vymezil, a posoudil, zda navrhovaná stavba není charakteru bytového domu, tedy zda v něm nepřevažuje funkce bydlení.

[35] Stěžovatel dále zpochybnil správnost výkladu pojmu „převažujícího podílu“ kapacity bytové části nad podílem prostor pro sociální péči městským soudem. Nejvyšší správní soud k namítanému uvádí, že městský soud žádná závazná vodítka pro výklad uvedeného neposkytl. Pouze upozornil, že toto měřítko mělo v jiném řízení vliv na nepovolení stěžovatelem dříve plánované stavby. Úkolem žalovaného tedy bude, aby posoudil podíl funkce bydlení a podíl poskytovaných sociálních/zdravotních služeb v domě a na základě toho dospěl k závěru, zda tento poměr brání nebo naopak nebrání možnosti umístit stavbu do plochy veřejného vybavení. Městský soud ani Nejvyšší správní soud nemůže za žalovaného předjímat výsledek tohoto posouzení.

[36] Při posouzení důvodnosti odvolání a toho, zda se jedná o bytový dům nebo dům pro seniory, který lze umístit v daném území, byl jistě relevantní i odkaz žalobce na dřívější územní řízení týkající se „Polyfunkčního domu pro školství Malvazinky“. Nejvyšší správní soud nesdílí závěr stěžovatele, že je absurdní porovnávat jakákoli předchozí řízení týkající se předmětných pozemků s novým návrhem v novém řízení. Žalovaný se měl s touto skutečností vypořádat. Z uvedeného rozhodnutí jistě nelze vyvodit závěr o charakteru nyní umísťované stavby, ale postup žalovaného potvrzuje, že je třeba zkoumat charakter umísťované stavby z hlediska funkčního určení území. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že pro řádné vypořádání odvolacího bodu bylo na místě, aby se žalovaný s předmětným rozhodnutím vypořádal a uvedl, v čem je v nyní posuzovaném řízení situace případně odlišná.

[37] Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal, že stavební úřad v rozhodnutí o umístění stavby zdůraznil, že nemá pravomoc jakkoliv upravovat podaný návrh či zpochybňovat budoucí způsob užívání stavby. Dále, že neexistence zadavatele či provozovatele stavby v průběhu územního řízení není důvodem k zamítnutí předmětného návrhu, že je věcí konkrétního provozovatele, jakými službami bude dům pro seniory vybaven a jaké byty budou předmětem nabídky. Stěžovatel upozornil, že stavební úřad vyšel ze zákonného předpokladu, že každý další stupeň přípravy a realizace stavby je vázán podmínkami územního rozhodnutí, tedy že se vždy bude jednat o dům seniorů.

[38] K uvedenému lze říci, že tato část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepostihuje důvody, pro které shledal městský soud žalobu důvodnou. Nejvyšší správní soud konstatuje, že důvodnost žaloby spočívala v tom, že žalovaný k odvolacím námitkám dostatečně nevyjasnil povahu plánované stavby a s tím spjatou možnost jejího umístění do území. Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda umísťovaná budova je v souladu s územním plánem. To je úkolem žalovaného v pokračujícím řízení. Pokud v něm žalovaný skutečně dospěje k závěru, že shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí nepopíratelně podporují závěr o tom, že plánovaný domov pro seniory je stavbou, kterou lze umístit do území s funkčním využitím „veřejné vybavení“, nejsou v této fázi řízení na místě hypotetické úvahy, že budova bude posléze přeměněna na „klasický“ bytový dům, což by bylo v rozporu se stávajícím určením využití území. Ve stavebním řízení je třeba vždy vycházet ze závaznosti územního plánu, a to od rozhodování v územním řízení o umístění stavby až do samotné kolaudace stavby. Změny ve způsobu užívání stavby jsou přípustné pouze na základě rozhodnutí stavebního úřadu a změna v užívání stavby nemůže být povolena, pokud bude v rozporu s územním plánem. Stavební zákon tak poskytuje záruky pro to, aby byl účel stavby zachován, a případně změněn pouze za podmínek stanovených stavebním zákonem.

[39] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovatelem poukazovaným vadám řízení před soudem. Stěžovatel městskému soudu konkrétně vytkl zmatečnost – nerozlišení - tvrzení žalobců, žalovaného a soudu. Tuto námitku stěžovatel blíže nekonkretizoval. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší vyhledávat případné vady řízení před městským soudem

za stěžovatele. Nejvyšší správní soud toliko v obecné rovině konstatuje, že sám neshledal, že by rozsudek městského soudu zaměňoval tvrzení jednotlivých účastníků územního řízení nebo správních orgánů. Takto pouze obecně formulovaná kasační námitka tedy nemohla být shledána důvodnou.

[40] Důvodnost kasační stížnosti nemůže založit ani námitka stěžovatele, že v rozsudku městského soudu postrádá závazný právní závěr, kterým by se měl žalovaný dále řídit. Namítané pochybení se stěžovatele dotýká pouze nepřímo, protože závazným právním názorem je bezprostředně vázán samotný žalovaný, nikoliv stěžovatel coby osoba zúčastněná na řízení. Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti k této výtce přidal. K tomu soud dodává, že žalovanému nic nebránilo, aby proti zrušení svého rozhodnutí sám brojil kasační stížností s tím, že neví, jak má v novém řízení dále postupovat. Skutečnost, že městský soud explicitně neuvedl, jaké konkrétní kroky má žalovaný v novém řízení učinit a jak má konkrétně rozhodnout, nepředstavuje vadu řízení před soudem. V dané věci je zcela postačující, že ve zrušujícím rozsudku městského soudu jsou jednoznačným a přezkoumatelným způsobem uvedeny důvody, ve kterých soud spatřoval důvodnost žaloby, tj. v nedostatečném posouzení účastenství žalobkyně v řízení a dále v nedostatečném posouzení souladu umístěvané stavby s územním plánem, a to ve vztahu k účelu jejího využití. Městský soud v rozsudku podrobně popsal, co žalobce s žalobkyní namítali v průběhu územního řízení a podrobně se zabýval tím, jak se žalovaný s relevantními námitkami vypořádal.

[41] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§110 odst. 1 s. ř. s.).

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady řízení jdoucí nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žalobce ani žalobkyně v řízení o kasační stížnosti neučinili žádný úkon, za který by jim příslušela náhrada nákladů řízení. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. O nákladech osob zúčastněných na řízení ad II) a III) Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení ad II) a III) splnění žádné povinnosti neuložil.

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

V Brně 29. března 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu