ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Společenství vlastníků jednotek, Michle čp. 518,519,520,521,523,** se sídlem Jihlavská 521/62, Praha 4, zast. JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc., advokátkou, se sídlem Lazarská 13/8, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Centrum Kačerov s.r.o., se sídlem Na Bojišti 1470/24, Praha 2, zast. JUDr. Milenou Hegenbartovou, advokátkou, se sídlem Perlová 371/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2013, č. j. 8 A 113/2012 – 116,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2013, č. j. 8 A 113/2012 – 116, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2012, sp. zn. S-MHMP 23670/2012/OST (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo jako nedůvodné zamítnuto odvolání žalobce a dalších subjektů proti rozhodnutí Úřadu městské části Prahy 4 ze dne 17. 10. 2011, č. j.P4/105107/11/OST/JARY, jímž byla na pozemcích parc. č. 3275/9, 520/1, 3275/6, 3302, 163, 213/1, 225/1, 3309, 3308, 310/121, 96/23 v k. ú. Michle umístěna stavba „Administrativní centrum Kačerov“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že stavba administrativní budovy je podle územního plánu umisťována v území se stanoveným funkčním využitím SV – území všeobecně smíšené, kde je její umístění výjimečně přípustné z důvodu převažující administrativní funkce. K namítanému nesouladu stavby s územním plánem žalovaný připomněl, že ve stabilizovaném území není stanovena míra využití území, z hlediska limitů rozvoje je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury, bez možnosti další rozsáhlé činnosti, přičemž doplnění jednotlivého objektu ve stabilizovaném území nelze hodnotit jako rozsáhlou stavební činnost, zvláště když pro stanovený typ území

se „zvýšenou ochranou zeleně“ není územním plánem stanoven žádný speciální závazný režim. Za podstatnou považoval žalovaný základní funkci dle územního plánu, která v lokalitě nepředpokládá zeleň, ale zástavbu se smíšenou funkcí. Změnou územního plánu Z 1000/00 navíc došlo ke zkrácení původního pásu izolační zeleně při komunikaci 5. května a zvětšení funkční plochy SV – území všeobecně smíšené. Žalovaný neshledal, že by umístění stavby bylo v rozporu s obecnými technickými požadavky na výstavbu v hlavním městě, protože základním urbanistickým rozhodnutím bylo schválení změny územního plánu, kterého se účastnil i Útvar rozvoje města, jemuž je tedy známo, že cílem této změny bylo umožnění zástavby pruhu území podél komunikace 5. května (magistrály); tento cíl navrhovaná stavba realizuje. Útvar rozvoje města sice podal proti konceptu této změny výhrady, avšak v případě navrhované stavby žádné nevznesl. Navrhovaná stavba podle žalovaného rovněž splňuje potřebné odstupové vzdálenosti od nedalekého dvojdomu č. p. 509-510 a je řádně dopravně připojena na stávající komunikace příslušným dopravně správním rozhodnutím. Žalovaný nesouhlasil s výtkami žalobců požadujícími přezkoumání stanoviska dotčených orgánů, neboť k tomu na rozdíl od příslušného orgánu podle § 149 správního řádu není oprávněn. Námitky vůči stanovisku EIA měly být rovněž uplatněny v procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, nikoli v územním řízení. Prvostupňové rozhodnutí žalovaný shledal přehledným a srozumitelným, neboťgrafická příloha není povinnou přílohou územního rozhodnutí. Námitka obsahující obavu z dalšího zhoršování životního prostředí nebyla shledána důvodnou, neboť příslušná stanoviska dotčených orgánů toto vylučují. Jelikož námitky odvolatelů směřovaly i vůči závazným stanoviskům dotčených orgánů, byla žalovaným vyžádána stanoviska příslušných nadřízených orgánů, které neshledaly žádné pochybení. Žalovaný nepřerušil předmětné řízení z toho důvodu, že odvolatelé podali ministrovi životního prostředí žádost o prověření postupu ministerstva životního prostředí a odboru žalovaného při vydávání podkladových stanovisek, neboť se podle jeho názoru nejedná o předběžnou otázku, která by odůvodňovala přerušení řízení, zvláště když byla vydána příslušná stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 23. 8. 2012, v níž popsal, že napadené rozhodnutí potvrdilo umístění stavby administrativního centra (jde o stavbu se čtyřmi pozemními a sedmi nadzemními podlažími), v důsledku čehož došlo k vykácení 65 stromů a přesazení dalších 5 stromů, které se v místě plánované stavby nacházely. Žalobce již v průběhu projednávání posudku EIA uplatnil řadu připomínek, v nichž upozorňoval na zhoršení imisí prachu a hluku v důsledku realizace a provozu stavby, na což posudek reagoval pouze tak, že plánová stavba životní prostředí zatíží nevýznamně a že odstraněná zeleň bude kompenzována. V průběhu posuzování EIA žalovaný vypracoval stanovisko, které dospívalo ke zcela jiným závěrům ohledně překračování limitů pro průměrné roční koncentrace PM_{10} a NO_2, překračování limitů pro krátkodobé maximální hodnoty NO_2 a PM_{10}. Negativně se k odstranění zeleně vyjádřila i České inspekce životního prostředí. Žalobce s ohledem na obsah posudku EIA a příslušné dokumentace ve správním řízení poukazoval na to, že v důsledku realizace stavby dojde ke zhoršení životního prostředí. Žalovaný se s těmito námitkami vypořádal pouze formalisticky, když jen uvedl, že dojde k minimálnímu ovlivnění životního prostředí s ohledem na příslušná stanoviska dotčených orgánů. Podle žalobce je přitom zřejmé, že stavba má být umístěna do oblasti, která patří k nejzatíženějším v Praze a která proto bude touto stavbou dále zatížena, i když odborná stanoviska hovoří pouze o nevýznamném zatížení. Žalovaný rovněž nesprávně vyhodnotil, že zvýšení hluku bude nevýznamné, aniž by zvážil, že v důsledku realizace stavby budou překročeny příslušné limity. Nezvážil ani, že obdobné negativní důsledky nastanou v případě znečišťujících látek v ovzduší. Odkazy žalobce na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která řešila obdobnou situaci, byly přitom žalovaným nemístně odmítnuty s tím, že nejsou závazné, s čímž žalobce důrazně nesouhlasil. Správní orgány se pouze zaštítily stanovisky dotčených orgánů, ačkoli žalobce doložil, že umístěním stavby mohou být některé právní předpisy porušeny; pokud se žalovaný námitkami žalobce proti stanoviskům dotčených orgánů nezabýval, nepostupoval správně, protože jen shromažďoval stanoviska a vyjádření nadřízených orgánů. Stanovisko ministerstva

zdravotnictví ze dne 16. 4. 2012 považoval žalobce za nevěrohodné, protože ministerstvo konstatovalo, že dojde sice ke zvýšení hlukové zátěže, ale jen malému, přičemž po roce 2020 by naopak mohlo dojít k jejímu snížení s ohledem na výhled dopravní situace, a to podle žalobce na základě ryzí spekulace, což podle judikatury Nejvyššího správního soudu není možné. Ospravedlnění realizace administrativního centra stavbou protihlukové stěny považuje žalobce za nesprávné, protože o této stavbě se teprve vede územní řízení a nemohou být k dispozici věrohodné závěry o účincích hlukové stěny na hlukovou zátěž. Tentýž nesprávný postup popsal žalobce v případě jeho námitek ohledně imisí znečišťujících ovzduší, kdy ministerstvo životního prostředí ve svém závazném potvrzujícím stanovisku jen konstatovalo zhoršení imisí v malém rozsahu, ačkoli v průběhu procesu EIA byly vyjádřeny negativní obavy státních orgánů k vlivu na ovzduší. Odborné námitky žalobce proto nebyly nikým vyvráceny, ani se jimi nikdo řádně nezabýval. Žalovaný tímto postupem nesplnil požadavek zajištění pohody bydlení, když se jen spokojil se stanovisky dotčených orgánů. Žalobce byl v neposlední řadě přesvědčen, že stavba není v souladu s územním plánem hlavního města Prahy, protože předmětná oblast sice je smíšeným územím, ale jedná se o stabilizované území se zvýšenou ochranou zeleně, které se může pouze dotvářet, rehabilitovat bez rozsáhlé stavební činnosti, což stavba o délce 174 metrů nemůže splňovat. Žalobce proto navrhoval zrušit napadené rozhodnutí.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 18. 1. 2013, v němž uvedl, že žalobce pouze popsal průběh několika souvisejících řízení, aniž by řádně vymezil žalobní body, neboť argumentace žalobce je obecná bez uvedení konkrétního ustanovení předpisu, které mělo být žalovaným porušeno. Podle žalovaného např. není zřejmé, na základě čeho žalobce dovozuje zvýšení hlukové zátěže, když z obsahu spisu vyplývá, že účelem předmětné stavby je vznik bariéry mezi obytnou částí území a komunikací, tedy zamezení pronikání hluku z dopravy na přilehlé komunikaci do obytné části lokality. Žalovaný byl nadto přesvědčen, že žalobce jako právnická osoba se nemůže dovolávat práva na ochranu příznivého životního prostředí, neboť to je garantováno pouze fyzickým osobám. Žalobce podle žalovaného není oprávněn argumentovat zásahem do práv jednotlivých vlastníků bytových jednotek, kteří se proti prvostupňovému rozhodnutí nadto nebránili.

[4] Osoba zúčastněná na řízení se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 20. 3. 2013, v němž tvrdila, že žalobce není aktivně legitimován k podání předmětné žaloby, neboť není nositelem hmotných práv, tudíž se může dovolávat ochrany pouze svých procesních práv, což však neučinil. Poukázala na to, že žalobce je společenstvím vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů“), jenž má pouze provozovat společné části domu a spravovat je. Účastníky územního řízení však byli i jednotliví vlastníci bytů. Nelze tudíž dovozovat, že žalobce a tito vlastníci bytů mají tatáž práva a že žalobce může hájit práva těchto vlastníků, kteří naopak zůstali nečinní. Žalobce s ohledem na tyto skutečnosti není oprávněn argumentovat zásahem do práva na příznivé životní prostředí a jeho jednotlivých složek. Osoba zúčastněná na řízení se i přes výše uvedené stanovisko zabývala vlastní argumentací žalobce, kterou považovala za značně obecnou, jež nesprávně vytrhává věci z jejich kontextu. Poukazovala na to, že projekt byl podroben celému procesu EIA, přičemž výsledné stanovisko EIA neobsahuje závěr, že by mohlo dojít k nepříznivému ovlivnění zdraví osob a životního prostředí. Rovněž Ministerstvo životního prostředí, které toto stanovisko přezkoumávalo, nedospělo k jakémukoli závěru, který by dokládal argumentaci žalobce. Akustická studie také prokázala, že v důsledku realizace stavby naopak dojde k poklesu hlukové zátěže. Pokud akustická studie uvádí v jiných místech nárůst hlukové zátěže, jedná se o minimální nárůst v intervalu od 0,1 do 0,9 dB. Podle závěru Národní referenční laboratoře pro komunální hluk, jenž je vyjádřen i v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., nelze takové výsledky považovat za hodnotitelnou změnu, což žalovaný správně v napadeném rozhodnutí uvedl. Sčítáním jednotlivých malých přitížení každým novým záměrem tedy fakticky nedochází ke zvyšování

nadlimitní zátěže. Nelze rovněž souhlasit s paušalizovaným tvrzením žalobce, že bude stále docházet k nárůstu dopravy, zvláště když bude docházet k podstatným změnám v infrastruktuře. Díky navržené fasádě stavby navíc bude zaručeno, že bude docházet k minimálnímu odrazu akustické energie. Při samotné stavební činnosti navíc budou dodrženy příslušné podmínky územního rozhodnutí, podle kterých při stavební činnosti budou provedena taková opatření k zajištění, aby byly dodrženy všechny limitní hodnoty hluku. Nelze navíc přehlédnout, že v důsledku výměny povrchu ulice 5. května došlo k výraznému snížení hlukové zátěže. Akustické studie byly opakovaně prověřovány, přičemž nebylo zjištěno, že by nebyly správné. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila s tím, že v roce 2020 nemůže dojít ke snížení dopravy na předmětné ulici, neboť tento předpoklad vyplývá ze všech zveřejněných informací a relevantních plánů. Požadavky žalobce dovolávající se rozsudku Městského soudu v Praze v jiných, skutkově odlišných věcech by při aplikaci na danou lokalitu vedly k faktickému vyhlášení stavební uzávěry, která by neměla oporu v právních předpisech. V průběhu správního řízení bylo rovněž vyvráceno tvrzení žalobce, že by došlo k významnému nárůstu imisí znečišťujících látek s tím, že na nepatrné navýšení imisí nebude mít samotná realizace záměru fakticky vliv. K údajnému odstranění stromů osoba zúčastněná na řízení uvedla, že naopak došlo částečně k jejich přesazení, ve zbytku byly stromy odstraněny v souladu s příslušnými předpisy, přičemž bude realizována náhradní výsadba dřevin v návaznosti na řízení o vydání stavebního povolení. Navržená stavba bude v souladu s územním plánem, neboť nepředstavuje rozsáhlou stavební činnost. Změna daného území na všeobecně smíšenou byla učiněna právě proto, že v daném území není vhodné umístění bytových domů, nadto stavba bude plnit funkci protihlukové bariéry, na které budou navázány další části protihlukové bariéry. Oddálení předmětné stavby by proto bylo v rozporu s veřejným zájmem na omezení nadměrného hluku. Osoba zúčastněná na řízení byla přesvědčena, že žalobci jako právnické osobě nemůže svědčit právo na pohodu bydlení, tudíž jsou jeho námitky v tomto směru liché, zvláště když dojde k zabránění průniku hluku a emisí z magistrály k předmětné bytové zástavbě. Žalobce ohledně namítaného rozporu s obecnými technickými požadavky na výstavbu konkrétně neuvedl, v čem tento rozpor spatřuje. Osoba zúčastněná na řízení byla přesvědčena, že správní orgány řádně pracovaly s příslušnými závaznými stanovisky, komplexně věc posoudily a dospěly ke správným závěrům. Složité imisní poměry nejsou důvodem bez dalšího pro zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby, pokud provoz této stavby nezpůsobí překročení stanovených limitů nebo nadlimitní zatížení nezvýší; v opačném případě by v dané lokalitě byla fakticky vyhlášena stavební uzávěra. Žalobcův nesouhlas s navrhovanou stavbou je proto nutné chápat spíše jako nesouhlas se způsobem využití daného území, který je určen územním plánem.

[5] Žalobce podal k vyjádřením žalovaného a osoby zúčastněné na řízení repliku ze dne 10. 4. 2013 a 18. 4. 2013, v níž uvedl, že ve své žalobě tvrdí porušení konkrétních hmotných práv, jež mu náležejí v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu. Odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu nejsou na místě, neboť se týkají občanského sdružení, nikoli společenství vlastníků jednotek. Žalobce nepopíral, že na obdobné námitky mu bylo ze strany správních orgánů odpovězeno, poukazoval na to, že tyto námitky měly být řádně posouzeny a měly být vypořádány, což se nestalo. Žalobce dále poukázal na to, že nedojde k tak podstatnému zlepšení hlukové situace, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení, přičemž žalobce nezpochybňuje způsob výpočtu, ale způsob a vyhodnocování vlastního měření, zvláště když mezi jednotlivými měřeními hluku žalobce spatřoval významné rozdíly a když výsledky měření byly autorizovaným akustikem vyhodnoceny jako nesprávné. Výhledy vztahující se k rozvoji dopravní infrastruktury na území Prahy žalobce považuje za značně neurčité a nejasné. Žalobce nikdy netvrdil, že samotným provozem stavby a nárůstem příslušné dopravy dojde ke zvýšení hlukové zátěže, protože poukazoval na to, že bude docházet k odrazu zvuku od této administrativní budovy, zvláště když akustická studie nevychází z návrhu fasády, z něhož by bylo možno činit závěry o míře její odrazivosti, přičemž není znám ani typ údajně zvuk pohltivého plechu. Pohltivé materiály jsou na fasádě použity pouze na 20 % celkové plochy, ve zbytku se jedná o odrazivé materiály. Žalobce předložený znalecký posudek MUDr. Bohumila Havla naopak hodnotí tak,

že se jím dokládá jeho tvrzení o tom, že skutečná akustická situace je odlišná od měření a výpočtů obsažených v předchozí akustické studii, která je podkladem pro napadené rozhodnutí; s jeho závěry však částečně rovněž nesouhlasí, neboť posudek nevysvětlil, jak znalec došel k závěru o snížení hlukové zátěže v důsledku nového povrchu komunikace, a protože nesprávně posoudil vliv bariérového efektu administrativní budovy. Pozitivní účinky stavby na hlukovou situaci v dané oblasti nebyly podle žalobce ničím doloženy. K problematice znečišťujících látek žalobce odkázal na vyjádření zpracované MUDr. R., která uvedla, že předpokládaná emisní zátěž představuje významné zdravotní riziko. Rozptylové studie přehlédly negativní nárůst výskytu benzopyrenu a benzenu v důsledku stavby administrativní budovy a podzemních garáží. Znalecký posudek MUDr. Bohumila Havla žalobce považuje za nesprávný, neboť k řadě faktorů nepřihlíží, a pokud dospívá k závěru o zvýšení imisních limitů, nesprávně jej bagatelizuje s tím, že nepříznivé ovlivnění zdravotního stavu obyvatel znečištěným ovzduším je v rozvinutých zemích nevyhnutelné. Rozptylové studie zcela evidentně neodrážejí skutečný stav znečištění ovzduší, jak ostatně přiznává samotný znalecký posudek, zvláště když vstupní údaje o dopravní intenzitě jsou podhodnocené a nereálné s ohledem na to, že počítají s dokončením rozsáhlé dopravní infrastruktury. Plánovaná stavba bude v rozporu s usnesením Rady hlavního města Prahy č. 1854 ze dne 16. 11. 2010, obsahující program na snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území aglomerace Hlavního města Prahy, podle kterého se v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší nemají stavět objekty, které přitahují dopravu. Žalobce důrazně nesouhlasil s tím, že dřeviny osoba zúčastněná na řízení již vykácela, protože nesprávně přehlédla jejich význam pro danou oblast; přesazené dřeviny v současné době hynou. Žalobce trval na tom, že administrativní stavba není v souladu s územním plánem, protože představuje hmotově nejobjemnější stavbu v území neodpovídající charakteru místa; dodatečná změna územního plánu byla pouze účelovým nástrojem pro dodatečné odůvodnění tohoto záměru, který přivede do nadlimitně zatížené oblasti další tisíce aut, které zhorší životní prostředí, tudíž tvrzení o bariérové funkci takové budovy považuje žalobce za samoúčelnou zástěrku. Výstavba protihlukových bariér je samostatným a nezávislým projektem. Ve správním spise jsou podle žalobce doloženy konkrétní námitky, které dokládají, že dopravní řešení navrhované v souvislosti se stavbou je nedostatečné. Žalobce v neposlední řadě trval na tom, že správní orgány neměly stanoviska dotčených orgánů jen shromažďovat, ale měly se zabývat i obsahem námitek proti nim. Ačkoli osoba zúčastněná na řízení dovozuje, že složité imisní poměry nemohou být důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby, přehlíží veřejnoprávní předpisy regulující podmínky výstavby na předmětném pozemku.

[6] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 9. 2013, č. j. 8 A 113/2012 – 116, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že společenství vlastníků bytových jednotek, kterým je i žalobce, bylo do 31. 12. 2012 povinným účastníkem řízení o umístění stavby. Žalobce však nebyl v žalobě oprávněn vznést námitky týkající se práva na příznivé životní prostředí, neboť tato skutečnost se nijak nedotýká jeho právní sféry. Žalobce totiž není vlastníkem domu č. p. 518, 519, 520, 521, 523, ani jednotlivých bytových jednotek, ani k nim nemá žádné jiné právo, které by mohlo být napadeným rozhodnutím dotčeno. Vlastnickými právy naopak disponují jeho členové, které však žalobce v územním řízení nezastupoval, a nemůže tedy jednat místo nich. Žalobce by proto mohl argumentovat dotčením svých práv tehdy, pokud by se rozhodnutí týkalo správy předmětného domu, zejm. výslovně společných částí domu. To však není podle závěru městského soudu předmětný případ, protože napadené rozhodnutí se společných částí výslovně netýká, což ani sám žalobce netvrdí. Všechny žalobní body jsou naopak koncipovány tak, jako kdyby žalobu podávali jednotliví vlastníci bytových jednotek, kteří se domáhají práva na příznivé životní prostředí a na zajištění pohody bydlení, čehož se naopak nemůže dovolávat žalobce. Městský soud neaplikoval na danou kauzu závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3269/2010, protože tam Nejvyšší soud rozhodoval o neoprávněném zasahování do vlastnických práv ostatních vlastníků bytových jednotek ke společným částem domu, přičemž taková námitka v předmětné věci uplatněna nebyla, zvláště

když žalobce nemůže být dotčen na právu na příznivé životní prostředí a na zajištění pohody bydlení.

[7] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2013, č. j. 8 A 113/2012 - 116, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 11. 11. 2013, ve které uvedl, že napadá rozsudek z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně vyhodnotil, že stěžovatel není aktivně legitimován k podání předmětné žaloby. Stěžovatel je společenstvím vlastníků jednotek podle zákona o vlastnictví bytů, které bylo ex lege podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, (dále jen „stavební zákon“) účastníkem územního řízení bez jakéhokoli omezení, na rozdíl od stavebního řízení. Stěžovatel měl stejná práva jako ostatní účastníci řízení, a mohl je proto hájit v rozsahu své jednatelské působnosti stejně jako oni, k čemuž dospěl i Nejvyšší správní soud. Stěžovatel opakoval, že umístění administrativního centra vyvolá značný nárůst imisí znečišťujících látek v ovzduší a hluku v oblasti, což bude mít nepochybně vliv i na společné části domu. Městský soud přitom svůj závěr o odmítnutí relevantní judikatury Nejvyššího soudu blíže neodůvodnil a nevysvětlil, když jen uvedl, jaký je předmět činnosti stěžovatele, do něhož navrhovaná stavba údajně nemůže zasáhnout. Je-li přitom společenství vlastníků podle judikatury Nejvyššího soudu oprávněno hájit práva vlastníků bytů proti imisím soukromoprávními prostředky, nespatřuje stěžovatel jediný důvod, proč by tak nemohlo činit i veřejnoprávními prostředky. Námitky stěžovatele se přitom týkaly nejen bydlení v jednotlivých bytových jednotkách, ale i užívání společných prostor. Umisťovaná stavba je typickým příkladem, kdy do území nadlimitně zatíženého imisemi se umisťuje další stavba s odůvodněním, že zátěž, kterou přinese, bude malá, což Nejvyšší správní soud v minulosti podle stěžovatele správně odmítl. Stěžovatel proto navrhoval zrušení rozsudku městského soudu a zrušení napadeného rozhodnutí.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 11. 12. 2013, ve kterém uvedl, že se neztotožňuje s argumentací stěžovatele a setrvává na své argumentaci obsažené ve vyjádření k žalobě, která obsahovala závěr, k němuž se přiklonil i městský soud.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 27. 11. 2013, v němž trvala na tom, že společenství vlastníků je samostatným subjektem, který nezastupuje jednotlivé vlastníky bytových jednotek, a nemůže proto hájit jejich práva. Stěžovatel vytrhává dílčí závěry obsažené v judikatuře a nesprávně ji interpretuje ve svůj prospěch. Ačkoli stěžovatel nově účelově tvrdí, že imise se budou týkat i společných částí domu, přehlíží, že regulace imisí se vztahuje k fyzickým osobám a k jejich výskytu, nikoli ke společným částem domu bez ohledu na konkrétní fyzické osoby. Stěžovatel proto nemůže bez příslušného zmocnění hájit práva, která ale náležejí jednotlivým vlastníkům bytových jednotek. Odkaz na judikaturu Nejvyššího soudu není na místě, neboť v daném případě se jedná o veřejnoprávní otázky, jejichž přezkum se řídí jinými procesními předpisy. Osoba zúčastněná v neposlední řadě odkázala na zákon č. 350/2012 Sb., který zrušil oprávnění společenství vlastníků jednotek být účastníkem územního řízení, protože toto účastenství bylo podle zákonodárce problematické. Proto by bylo nesprávné, aby soud dospěl k závěru, že stěžovatel měl aktivní legitimaci k podání žaloby s výše uvedenými žalobními body. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhovala zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[10] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační

stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012 platilo, že *„Účastníky územního řízení dále jsou společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu); v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.“*

[15] Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů *„Společenství vlastníků jednotek (dále jen "společenství") je právnická osoba, která je způsobilá vykonávat práva a zavazovat se pouze ve věcech spojených se správou, provozem a opravami společných částí domu (dále jen "správa domu"), popřípadě vykonávat činnosti v rozsahu tohoto zákona a činnosti související s provozováním společných částí domu, které slouží i jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Společenství může nabývat věci, práva, jiné majetkové hodnoty, byty nebo nebytové prostory pouze k účelům uvedeným ve větě první.“*

[16] Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo* v důsledku *porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*

[17] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle kterého společenství vlastníků bytových jednotek není oprávněno dovolávat se porušení hmotného práva, nýbrž pouze procesního práva, neboť práva na příznivé životní prostředí a práva na pohodu bydlení se mohou domáhat jen příslušní vlastníci jednotlivých bytových jednotek.

[18] Z ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, které platilo v době vydání napadeného rozhodnutí, zcela evidentně vyplývá, že zákonodárce tímto speciálním ustanovením chtěl zakotvit možnost společenství vlastníků jednotek hájit své příslušné zájmy v územním řízení. Z žádného ustanovení stavebního zákona a ani z ustanovení soudního řádu správního přitom explicitně nevyplývá, že by společenství vlastníků mělo být omezeno v aktivní legitimaci při podávání správní žaloby, konkrétně v okruhu otázek, které by mohlo vznášet před správním soudem a kterých by se proto mohlo účinně dovolávat.

[19] K obdobné otázce se vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008, podle kterého *„zpochybňoval-li žalobce aktivní legitimaci společenství vlastníků jednotek k podání žaloby na ochranu vlastnických práv podle § 127 odst. 1 obč. zák., dovolací soud se ztotožňuje s kladným závěrem vysloveným odvolacím soudem potud, že podání žaloby proti obtěžování hlukem je možné podřadit pod správu domů a pozemků v širším smyslu podle § 9 odst. 1 zák. č. 72/1994 Sb., která zahrnuje vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů. Mezi tyto potřeby nepochybně patří*

i zajištění dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení, které odpovídají příslušným hygienickým předpisům. Je potom logické, a odpovídá to i principu hospodárnosti, aby společenství vlastníků, které je právnickou osobou sui generis, zřízenou výlučně pro správu společných prostor bytového domu, bylo oprávněno ve prospěch ochrany vlastnických práv jednotlivých vlastníků bytů a zároveň spoluvlastníků společných prostor podat negatorní žalobu podle § 127 odst. 1 obč. zák., neboť lze předpokládat, že případná opatření vedoucí ke zdržení se obtěžování sousedního vlastníka imisemi hluku, se týkají i společných částí domů a pozemků, jejichž správu společenství vlastníků bytů vykonává. Ustanovení § 127 odst. 1 obč. zák. nevylučuje, aby společenství vlastníků bytů bylo v rámci správy společných prostor bytového domu oprávněno v zájmu svých členů podat žalobu na ochranu před imisemi, a to pro příslušnou část bytového domu, kterou spravuje."

[20] Výše citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sice byl následně k ústavní stížnosti žalovaného nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, zrušen, ale z důvodu nedostatečného zohlednění specifik obecného užívání místní pozemní komunikace, nikoli proto, že by společenství vlastníků nebylo aktivně legitimované pro podání takové žaloby. Na výše zmíněný rozsudek proto Nejvyšší soud navázal v rozsudku ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 29 Cdo 3269/2010, v němž uvedl, že *„obdobně jako ve výše citovaných případech je pak nutno posuzovat oprávnění společenství podat negatorní žalobu ve smyslu ustanovení § 126 odst. 1 obč. zák. proti osobě, která neoprávněně zasahuje do práv vlastníků jednotek ke společným částem domu, a to i tehdy, je-li takovou osobou jeden z vlastníků jednotek a má-li k neoprávněnému zásahu do práv ostatních vlastníků jednotek ke společným částem domu docházet tím, že tato osoba užívá jí vlastněné jednotky v rozporu se zákonem (jako je tomu v projednávané věci). Podstatné pro posouzení legitimace společenství k podání negatorní žaloby je to, zda dochází k neoprávněnému zásahu i ve vztahu ke společným částem domu, či zda se takový zásah týká výlučně práv k některé jednotce (popř. více jednotkám), aniž dochází k zásahu do práv ke společným částem domu. V projednávané věci, v níž společenství (dovolatel) brojí proti tomu, že druhá žalovaná užívá jí vlastněné bytové jednotky v rozporu s kolaudačním rozhodnutím k ubytovávání osob (a nikoliv k bydlení), čímž zasahuje do práv ostatních vlastníků jednotek v domě (mimo jiné i tím, jak užívá společné prostory), je zjevné, že tvrzeným jednáním druhé žalované má docházet i k neoprávněnému zasahování do práv ostatních vlastníků jednotek ke společným částem domu. Společenství (dovolatel) je tudíž aktivně věcně legitimováno podat žalobu o zdržení se tvrzeného jednání žalovanou, a to v rámci správy domu ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů."*

[21] Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro to, aby se odchyloval od závěrů učiněných civilními soudy, neboť to by bylo v rozporu se zásadou jednotnosti výkladu a aplikace práva. Pokud tedy civilní soudy dospěly k závěru, který nebyl překonán Ústavním soudem, že společenství vlastníků se může domáhat ochrany hmotných práv, neboť pod správu společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení, je na místě dovodit aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby ve správním soudnictví, v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek. Nejvyšší správní soud však v tomto směru jakkoli nezpochybňuje právo jednotlivých vlastníků bytových jednotek domáhat se samostatně ochrany svých práv po splnění příslušných podmínek.

[22] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému závěru dospívá nejen s ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu, ale i s ohledem na nežádoucí následky, ke kterým by vedlo uznání závěru Městského soudu v Praze jako správného. Vzhledem k tomu, že v případě bytového vlastnictví se vytváří velice složitý komplex právních a faktických vztahů, které jsou odvislé od samotného charakteru předmětu tohoto vlastnictví a na něj navazující právní úpravy, nelze vždy přesně a jednoznačně určit, zda určitý zásah se týká pouze jednotlivých bytových jednotek, domu jako celku, případně společných částí domu. Aprobování takového stanoviska by tudíž vedlo k ryze umělému dělení toho, který subjekt by se mohl příslušné ochrany úspěšně dovolávat.

[23] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v případě znečišťujících imisí a hlukových imisí by „dělení subjektů“, které jsou oprávněny dovolávat se ochrany svých práv, bylo o to absurdnější v tom, že těmito imisemi je zpravidla zasažen celý dům, neboť hluk, vibrace či znečišťující imise rozptýlené ve vzduchu se evidentně nezastaví před právně teoretickou konstrukcí rozdělující dům na samostatné bytové jednotky a společné části domu. V určitých případech určení toho, kdo by byl oprávněn domáhat se ochrany hmotných práv, by bylo nanejvýš obtížné. Nejvyšší správní soud rovněž nemohl přehlédnout, že v případě městským soudem nastíněného dělení subjektů, kteří se mohou dovolávat hmotněprávní ochrany, by v řízení museli v případě některých panelových domů vystupovat i stovky samostatných subjektů, u nichž by se muselo zkoumat a přesně určit, která práva a jak byla zasažena, což by bylo neúměrně komplikované, nákladné a často prakticky nemožné. Již s ohledem na tento závěr lze názor městského soudu odmítnout.

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v případech, kdy je žalobcem občanské sdružení, jehož účast je v územním řízení založena na základě ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, může se takový subjekt v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 8 As 31/2008 - 72;) domáhat pouze ochrany svých procesních práv.

[25] V posuzovaném případě společenství vlastníků jednotek sice je samostatnou právnickou osobou odlišnou od vlastníků jednotlivých jednotek, ale jeho účel je omezen právě na správu společných části domu a ke konkrétnímu domu, resp. společným částem domu. Smysl takové právní úpravy Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, aby tato správa v bytových domech byla efektivně - s ohledem na výše nastíněnou složitost vztahů - zajištěna. Jestliže tedy zákonodárce zakotvil, že společenství vlastníků má určité povinnosti vztahující se ke správě společných částí domu, je nutné mu k dosažení tohoto cíle poskytnout i příslušná práva včetně možnosti podání správní žaloby, ve které se může domáhat i ochrany hmotných práv.

[26] Na podporu svého závěru Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011 – 152, v němž ve vztahu k předchozí úpravě stavebního řízení dovodil, že vlastník bytové jednotky je omezen ve svých právech ve prospěch společenství vlastníků. V tomto případě se jednalo o situaci, kdy stavební řízení bylo vedeno podle předchozího stavebního zákona a řízení se týkalo výlučně společných částí domu – úpravy související s výměnou vnitřní ležaté kanalizace včetně částečné změny její původní trasy – a spor se fakticky týkal nesouhlasu vlastníka bytové jednotky s rozhodnutím celého společenství vlastníků jednotek. V nyní posuzované věci je účastenství společenství vlastníků jednotek založeno přímo na základě ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona a zásah v podobě imisí znečišťujících látek a hlukových imisí se týká rovněž i společných částí domu.

[27] Nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud v předchozí věci naznal, že účastníkem řízení bylo společenství vlastníků jednotek, a nikoli jednotlivý vlastník bytové jednotky, neboť uvedl, že „*vlastník jednotky je povinen strpět výkon práv a povinností SVJ spojených se správou společných částí domu. Své zájmy může uplatňovat uvnitř SVJ, např. svou účastí a hlasováním na shromáždění vlastníků jednotek jako nejvyšším orgánu SVJ (§ 9 odst. 8, § 11 zákona o vlastnictví bytů). Pouhá skutečnost, že nesouhlasí se způsobem provedení opravy a změny společných částí domu a pozemku, však nemůže odůvodňovat jeho postavení jakožto účastníka stavebního řízení vedle SVJ. Opačný výklad, podle něhož by účastníky stavebního řízení, které se týká společných částí domu nebo pozemku, museli být vedle SVJ všichni vlastníci bytových jednotek, tj. všichni členové daného SVJ, by zcela pomíjel smysl povinného vzniku SVJ. Tak by mohl každý, byť i jediný tzv. „přehlasovaný“ člen SVJ i na několik let blokovat výkon správy společných částí nemovitosti na úkor vlastnických práv ostatních vlastníků bytových jednotek.*“ I tento rozsudek proto nepřímo dokládá, že společenství vlastníků jednotek může být účastníkem správního řízení, aniž by takovým účastníkem dokonce byli jednotliví vlastníci bytových jednotek, tudíž je na místě

dovodit, že v takovém případě může společenství vlastníků uplatňovat před soudem i příslušná hmotná práva, neboť v opačném případě by nebyl nikdo, kdo by se jich mohl úspěšně dovolat.

[28] Závěr Městského soudu v Praze o tom, že stěžovatel nebyl oprávněn k uplatnění námitek uvedených v předmětné žalobě, v nichž se dovolával ochrany hmotných práv, je proto nesprávný a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo nic jiného, než napadený rozsudek zrušit. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., neboť k posouzení důvodnosti žaloby ze strany Nejvyššího správního soudu nedošlo a je tedy na Městském soudu v Praze, aby se tímto posouzením v dalším řízení zabýval.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[30] Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“*

[31] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. března 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu