



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyň: **a) SPIRIT FINANCE, a. s., b) FINAL CAPITAL, s.r.o.**, obě se sídlem Račíněvská 2536, Praha 9, obě zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2017, sp. zn. S-MHMP 1125298/2016/STR, č. j. MHMP 672036/2017, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Městská část Praha 21**, se sídlem Staroklánovická 260, Praha 9, zast. JUDr. Jiřím Stránským, advokátem se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2017, č. j. 11 A 122/2017 – 70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně a) a b) [dále jen „stěžovatelky a) a b)“] napadly kasační stížností shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítnuta jejich žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městské části Praha 21, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavebního úřadu“) ze dne 9. 5. 2016, sp. zn. SZ/UMCP21/21661/2013/SÚ/Ku, č. j. UMCP21/07825/2016/SU/Kup. Rozhodnutím bylo rozhodnuto o změně využití území – pozemků parcelních čísel 537/322 a 537/363 v katastrálním území Újezd nad Lesy, za účelem vybudování dětského hřiště při ulici Druhanická (dále jen „rozhodnutí o změně využití území“).

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatelka b) podala námitku podjatosti dne 29. 3. 2016. Jádrem odůvodnění byla existence tzv. systémové podjatosti všech pracovníků stavebního úřadu z důvodu, že žadatelem o vydání územního rozhodnutí je Městská část Praha 21. Včasnost podání námítky podjatosti je třeba odvozovat od okamžiku, kdy se stěžovatelka b) dozvěděla o tom, že Městská část Praha 21 je ten, kdo žádá o vydání rozhodnutí o změně využití území, a stavební úřad téže městské části je příslušný o žádosti rozhodnout. Za tento okamžik je třeba považovat moment, kdy se stěžovatelka b) stala účastnicí řízení. Její účastenství se odvozuje od vlastnictví pozemku parc. č. X v katastrálním území Újezd nad Lesy, tedy pozemku sousedícího s pozemkem, o jehož změně využití bylo rozhodnuto. Pozemek parc. č. X stěžovatelka b) nabyla do vlastnictví dne 14. 11. 2016, již před tím jí svěřilo věcné právo dočasné povahy na základě zajišťovacího převodu, a to ode dne 28. 5. 2014. Tento den je proto nutné považovat za dobu, kdy mohla uplatnit námitku podjatosti, neboť si musela být vědoma rizika systémové podjatosti, a nikoli až v okamžiku, kdy byla vyrozuměna o pokračování v řízení [řízení bylo přerušeno z důvodu námitek podjatosti vznesených stěžovatelkou a)], tj. den 3. 3. 2016.

[3] Nicméně i v případě, kdy by rozhodným okamžikem pro posouzení včasnosti námítky podjatosti byl den 3. 3. 2016, je námitka podaná dne 29. 3. 2016 opožděná, neboť byla podána po téměř čtyřech týdnech. Nad to byla z převážné většiny doslovnou kopií námítky podjatosti podané již dříve stěžovatelkou a). Nelze proto takto dlouhou dobu považovat za dodržení podmínky bezodkladnosti (viz rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 32).

[4] Stavební úřad postupoval procesně správně, pokud neaplikoval postup dle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). Správní orgány však nemohly stěžovatelkou b) uváděné skutečnosti zcela pominout. Měly jí sdělit, že o námitce nebude rozhodováno usnesením, ale bude s ní nakládáno jako s neformálním podnětem, na jehož základě bude otázka existence podjatosti úředních osob prověřena. Stavební úřad stěžovatelkám žádné sdělení neposkytl. Nicméně se k námitce podjatosti stěžovatelky b) vyjádřil v rozhodnutí o změně využití území, kde uvedl, že se jí nezabýval proto, že je totožná s již dříve uplatněnou námitkou podjatosti stěžovatelky a), o níž již bylo rozhodnuto.

[5] Při posouzení samotné otázky tzv. systémové podjatosti úředníků územního samosprávného celku se soud opřel o závěry vyjádřené rozšířeným senátem v usnesení ze dne 21. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, a v rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012 - 29. Posoudil, zda zaprvé, již samotná povaha a podstata věci, o níž bylo ve správním řízení rozhodováno, postačuje k závěru podjatosti úředníků stavebního úřadu, a zadruhé, zda stěžovatelky uvedly konkrétní skutečnosti a jevy, které by relevantním způsobem svědčily o politické citlivosti věci a které by naznačovaly zvýšený zájem na výsledku řízení ze strany osob schopných rozhodnutí ve věci ovlivnit.

[6] V projednávané věci bylo rozhodnuto o změně využití území za účelem instalování prvků tvořícího dětské hřiště a některých dalších prvků, např. laviček na dotčených pozemcích. Soud se nedomníval, že by instalace herních prvků a laviček na úrovni městské části představovala jakkoli mimořádně významný a kontroverzní záměr. Dětská hřiště jsou standardní součástí občanského vybavení a jsou v obytných zónách běžně realizována. Samotná podstata věci, o níž bylo ve správním řízení rozhodováno, proto k závěru o překročení „kritické míry“ systémového rizika podjatosti nepostačuje.

pokračování

[7] Městská část Praha 21 vykonává práva vlastníka pozemku, na němž má být změna využití realizována, a byla žadatelem o vydání územního rozhodnutí. Samotný fakt, že rozhodnutí územního samosprávného celku má dopad na tento celek, k závěru o systémové podjatosti nepostačuje, pokud jde o běžné, v měřítku daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.

[8] Skutečnost, že záměr vybudovat na území městské části dětské hřiště byl prezentován v periodiku této městské části, nesvědčí o závěru o zvýšeném zájmu osob schopných ovlivnit rozhodnutí ve věci ani k závěru, že záměr dětského hřiště je záměrem zvláště významným a citlivým. V člancích Újezdského zpravodaje, na něž stěžovatelky odkazovaly, je záměr městské části zbudovat dětské hřiště prezentován vždy jen jako jeden z vícero záměrů, aniž by na něj byl kladen jakýkoli důraz. Soud proto ve vztahu k této námitce uzavírá, že běžná prezentace hřiště v radničním periodiku, o jakou se jednalo v projednávané věci, není takovým jevem v mediální sféře, který by sám o sobě naznačoval zvýšený zájem na výsledku daného řízení a vedl k závěru o existenci rizika systémové podjatosti pracovníků stavebního úřadu.

[9] Městská část Praha 21 obdržela na vybudování dětského hřiště dotaci. Obecně lze připustit, že pokud by pracovníci stavebního úřadu rozhodovali o žádosti městské části při vědomí, že nerozhodnou-li v krátké době kladně, bude městská část nucena přidělenou dotaci vrátit, bylo by třeba o možném překročení rizika podjatosti uvažovat. O existenci podjatosti by mohla svědčit také skutečnost, že stavební úřad kladné rozhodnutí – krátce poté, co byl na nutnost vrácení dotace upozorněn – skutečně vydal. O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná. Městská část Praha 21 dopisem ze dne 28. 7. 2014 sdělila, že na projekt vybudování dětského hřiště obdržela účelovou dotaci ze strany Magistrátu hl. m. Prahy, která byla částečně využita v roce 2013 na oplocení zamýšleného dětského hřiště, a částečně převedena do roku 2014 s tím, že pokud nebude moci v realizaci hřiště pokračovat, dotace bude muset být ve zbylé části vrácena. Z uvedeného dopisu nevyplývá jakýkoli náznak nátlaku kladeného na pracovníky stavebního úřadu, aby vydali rozhodnutí ve věci. Tím spíše, že v uvedené době bylo z důvodu námitek podjatosti vznesených stěžovatelkou a) přerušeno územní řízení. Stavební úřad ani nemohl vydat rozhodnutí ve věci. Územní rozhodnutí stavební úřad vydal až dne 9. 5. 2016, tedy téměř dva roky poté, kdy byl na nutnost vrácení poskytnuté dotace upozorněn. Soud proto dospěl k závěru, že uvedené okolnosti svědčí o tom, že vědomí rizika vrácení dotace na rozhodnutí pracovníků stavebního úřadu ve věci vliv mít nemohlo a nemělo.

[10] K námitce absence grafické přílohy rozhodnutí o změně využití území soud konstatoval, že žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území, kterou žadatel předložil stavebnímu úřadu dne 9. 12. 2013, veškerou dokumentaci, která je vyžadována dle vyhlášky č. 503/2006 Sb., neobsahovala. Žadatel byl proto stavebním úřadem vyzván, aby dokumentaci doplnil, což učinil dne 3. 3. 2014. Lze proto konstatovat, že k žádosti o vydání územního rozhodnutí grafická příloha připojena byla.

[11] Při posuzování otázky připojení grafické přílohy k územnímu rozhodnutí a otázky jejího doručování spolu s územním rozhodnutím městský soud neshledal důvod se odchýlit od názoru NSS plynoucího z rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012 - 29, že připojení grafické přílohy k územnímu rozhodnutí a její doručení všem účastníkům řízení má význam zejména s ohledem na nemožnost přesného vyjádření povahy a závažnosti zásahů do území pouze v textové formě, formou pouhého slovního popisu. Bez ohledu na závěry judikatury správních soudů je za rozhodující třeba považovat, zda všichni účastníci řízení měli možnost se situací v území a s charakterem zásahů do něho dostatečně seznámit tak, aby se změnám v území mohli také účinně bránit.

[12] Grafická dokumentace není ve spisu bezprostředně připojena k rozhodnutí o změně využití území. Nic ani nenasvědčuje tomu, že by byla stěžovatelkám spolu s rozhodnutím doručována. Nicméně grafická dokumentace ověřená stavebním úřadem a opatřená razítkem, podle něhož jsou dané výkresy grafickou přílohou územního rozhodnutí, se ve správním spisu nachází.

[13] Podstatným faktem je, že stěžovatelky byly v územním řízení s kompletní dokumentací předloženou žadatelem seznámeny. O tom svědčí jednak skutečnost, že stěžovatelka a) dle záznamu obsaženého ve správním spisu dne 23. 3. 2016, tj. po doplnění dokumentace žadatelem, do správního spisu nahlížela a pořídila si z něj kopie, a dále zejména skutečnost, že obě stěžovatelky jako vlastníci sousedních pozemků ještě před vydáním územního rozhodnutí vznesly proti změně využití území celou řadu dostatečně konkretizovaných námitek, které zjevně opíraly o podrobnou znalost umístění pozemků, jichž se změna využití týká, i pozemků okolních. O skutečnosti, že stěžovatelky byly již v rámci územního řízení s grafickou dokumentací seznámeny, svědčí i fakt, že v rámci námitek vznesených před vydáním územního rozhodnutí na dokumentaci samy odkazovaly a brojily proti jejímu obsahu. Grafická příloha, kterou žadatel doplnil k žádosti o vydání územního rozhodnutí, byla rozhodnutím o změně využití území dotčena pouze v tom směru, že podle podmínek pro nové využití pozemků nelze pozemky využívat jako fotbalové hřiště, kdy ve výkresové dokumentaci předložené žadatelem byla v rámci výkresu D1 (Výkresová dokumentace, zařízení hřiště) předvídána instalace fotbalových branek. Z odvolání stěžovatelek je však zřejmé, že s touto změnou byly obeznámeny. Nepřipojení grafické přílohy tudíž nemohlo mít žádný vliv na jejich veřejná subjektivní práva.

[14] Není sporu o tom, že se území, jehož se změna využití týká, podle Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999, ve znění pozdějších změn, nachází v zastavitelném území na ploše s funkčním využitím území OB – čistě obytné. Podle Regulativů funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy dle opatření obecné povahy č. 6/2009, přílohy č. 1, v platném znění (dále jen „regulativy“), je území OB – čistě obytné, územím charakterizovaným jako polyfunkční, tedy určeno pro více funkcí (oddíl 3 bod 2 a 4, oddíl 1 bod 29 Regulativů). Podle oddílu 4 Regulativů je území OB – čistě obytné vymezeno jako území sloužící pro bydlení s funkčním využitím: *stavby pro bydlení, byty v nebytových domech; mimoškolní zařízení pro děti a mládež, mateřské školy, ambulantní zdravotnická zařízení, zařízení sociální péče; zařízení pro neorganizovaný sport, obchodní zařízení s celkovou plochou nepřevyšující 200 m² prodejní plochy (to vše pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí).*

[15] Dětské hřiště jako mimoškolní zařízení pro děti a mládež, případně zařízení pro neorganizovaný sport, je obecně s funkčním využitím dotčeného území v souladu. Námitka stěžovatelek, že rozměry hřiště jsou větší než 2500 m², je irelevantní, neboť vyjma prodejní plochy není rozsah jednotlivých funkčních využití území v ploše OB limitován.

[16] Neuvedly-li správní orgány v rozhodnutí o změně využití území výslovně, že požadavek uspokojuje potřeby území vymezeného danou funkcí, pak o jeho splnění neměly pochyb. Důvody, pro které by neměl být splněn, stěžovatelky žádné neuvedly. Ani soud nepřišel na důvod, proč by zamýšlené dětské hřiště mělo být v rozporu s uspokojováním potřeb území, kde se nacházejí převážně rodinné domy.

[17] Je nesporné, že územně plánovací dokumentace dopadající na dotčené území byla vydána. Pokud správní orgány posoudily soulad záměru s územním plánem, tedy soulad dle § 90 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

pokračování

„stavební zákon“), nemusely již specificky posuzovat soulad záměru dle § 90 písm. b). Správní orgány zohlednily soulad záměru s požadavky na zachování hodnot a kvality prostředí, přičemž odkázaly na soulad záměru s územním plánem; zvážily rovněž dopady záměru na sousedící pozemky, které jsou nyní zcela prázdné a kde mohou být v budoucnu postaveny obytné domy.

[18] Požadavky na zachování kvality a hodnot prostředí ani požadavky na respektování zájmů vlastníků sousedních pozemků není možné vykládat jako požadavek, aby v území byl zachován stávající stav (*status quo*). V jádru každého územního řízení vždy stojí nutnost vážit různé zájmy dotčených subjektů. Soukromé zájmy stěžovatelek na budoucí výstavbě a prodeji rodinných domů na pozemcích sousedících se záměrem jsou pro soud zřetelné a dobře čitelné, nemohou však zcela převážit nad ostatními zájmy a znemožnit využití pozemků jiných vlastníků. Právě k takovému závěru by však vyhovění námitkám stěžovatelek vedlo, když sice uvádějí požadavky na oddělení hřiště od pozemků (betonová zeď, záchytné sítě či protihluková stěna), fakticky však jejich námitky v sobě nesou požadavek, aby dětská hřiště na pozemcích, které mohou sousedit s obytnou zástavbou, nebyla vůbec budována, neboť mohou mít nepříznivý vliv na ceny domů v okolí.

[19] Pouhá existence dětského hřiště nezpůsobuje nemožnost zástavby sousedních pozemků. Ostatně lze také namítat, že se na dotčených pozemcích žádné stavby nenacházejí a případná blízkost dětského hřiště může být naopak výhodou a důvodem, proč si takovou nemovitost pořídit. Zájem na klidném bydlení byl zohledněn v podmínce vypracovat ještě před zprovozněním hřiště provozní řád, který bude eliminovat nepříjemný hluk v ranních, večerních či nočních hodinách. Jeho nedodržování bude vymáhat a sankcionovat správce hřiště, popř. obecní policie. Na hranicích pozemků je umístěna také izolační zeleň, která bude tlumit případné imise z dětského hřiště.

[20] Znalecký posudek vyhotovený zpracovatelem ZNALEX s. r. o. (dále jen Znalex) považuje soud za zcela obecný. Popis hřiště a parcel je doplněn tvrzením, že hřiště bude mít negativní vliv na cenu sousedních pozemků a na soukromí jejich případných budoucích obyvatel. Bez toho, aby byly uvedené závěry zdůvodněny či podepřeny jakýmkoli odbornými poznatky.

[21] Pokud jde o námitku neúplnosti dokumentace změny využití území, dospěl soud k závěru, že u skladby povrchů na pozemcích nepředstavuje absence legendy této skladby ve výkresové dokumentaci vadu, neboť z rozhodnutí o změně využití území je zcela zřejmé, že povrch dotčených pozemků nebude měněn a zůstane travnatý. Ve výkresu D1 (Výkresová dokumentace, zařízení hřiště) je pouze pod některými prvky (lavičky, kolotoč, hrad) naznačen stín, nikoli jako změna povrchu, ale pro „plastičtější“ a ilustrativnější znázornění uvedených prvků, tedy čistě pro grafické účely. Pro úplnost soud dodal, že i pokud by došlo k úpravám dopadových ploch v bezprostředním okolí některých herních prvků (použití písku, kačírku či zpevnění těchto ploch) jednalo by se o úpravu povrchů zcela nepatrného rozsahu, který by neměl vliv na charakter dotčených pozemků ani např. na jejich retenční schopnost.

[22] Tvrzení stěžovatelek, že dokumentace je vadná, neboť je v ní navržen vstup na hřiště z ulice Dražická, nemá oporu ve správním spisu. Ve výkresové dokumentaci zařízení hřiště, č. výkresu D1, která tvoří grafickou přílohu územního rozhodnutí, je graficky znázorněn pouze jediný vstup na hřiště, a to z ulice Druhanická. Žádný vstup na hřiště z ulice Dražická na uvedeném dokumentu znázorněn není. Taktéž v Souhrnné technické zprávě, č. výkresu B, je uvedeno, že „území bude přístupné stávajícím způsobem, tedy brankou v oplocení z Druhanické ulice“. Zmíněnému přístupu na hřiště odpovídá i rozhodnutí o změně využití území.

[23] Herní a jiné prvky tvořící tzv. mobiliář (lavičky), jež mají být na hřišti instalovány, nevyžadují stavební povolení (ohlášení) ani rozhodnutí o umístění stavby z toho důvodu, že nejsou stavbou ani výrobkem plnícím funkci stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, přestože jsou zpravidla sestaveny za použití určité montážní technologie. Samotné množství herních prvků, které mají být instalovány a jejich rozmístění na území, je zcela dostatečně a ilustrativně zobrazeno ve výkresové dokumentaci, která tvoří ověřenou grafickou přílohu územního plánu.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[24] Stěžovatelky brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[25] Námitka absence grafické přílohy rozhodnutí nebyla městským soudem nijak vyvrácena. V napadeném rozhodnutí smísl dvě spolu nesouvisející procedury, a to přiložení přílohy předepsané právním předpisem k územnímu rozhodnutí s tím, že po právní moci se tato příloha ověří a odešle spolu s rozhodnutím. Postup dle § 92 odst. 4 stavebního zákona tedy nikterak nevyklučuje důvodnost námítky, neboť řeší postup po právní moci rozhodnutí, nikoli vydání rozhodnutí a jeho doručování.

[26] K odkazu na judikát zmíněný městským soudem je třeba uvést, že grafická příloha je předepsána právním předpisem, a pokud není k rozhodnutí připojena, jedná se o vadu rozhodnutí a rozpor se zákonem. Předmětem námítky není nemožnost nahlížet do spisu, ale úplnost rozhodnutí.

[27] Soud posoudil soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování nesprávně, neboť posouzení záměru s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území nelze vyčerpat jen posouzením souladu záměru s vydaným územním plánem. Zákon nestanoví, že by posouzení záměru dle § 90 písm. b) nemělo být učiněno tam, kde je vydána územně plánovací dokumentace. Územní plán řeší stavební a jiné záměry v území na zcela jiné úrovni podrobnosti než je tomu v územním řízení.

[28] Důvodnost námitek potvrdil i znalecký posudek č. 859/51/2017 zpracovaný společností Znalex dne 8. 6. 2017. Z jeho závěrů vyplývá, že realizace a využití daného území bude mít negativní vliv na cenu pozemků stěžovatelek a narušení soukromí.

[29] Soud není oprávněn sám zpochybnit závěry znaleckého posudku. Pokud má pochybnosti o jeho úplnosti, správnosti či bezvadnosti, je povinen vyslechnout znalce, požádat o jeho vyjádření či o doplnění posudku. Nemůže sám závěry posudku odmítnout s tím, že jeho závěry nejsou zdůvodněny a podepřeny. Z judikatury NSS i Ústavního soudu plyne, že znalecký posudek soud sice hodnotí jako každý jiný důkaz, odborné závěry v něm obsažené však hodnocení soudu nepodléhají.

[30] Navrhované využití je nutno situovat v dostatečné vzdálenosti od stávající či plánované obytné zástavby (tj. nikoli až na hranici pozemků hřiště), které je nutné navíc od ní oddělit. To však v daném případě není dodrženo, neboť hřiště se nachází na samé hranici sousedních parcel, přičemž jednu z nich obklopuje dokonce ze dvou stran, což znamená degradaci celého urbanistického prostoru a poklesu hodnoty sousedních pozemků. Problémem je, že hřiště není od okolních pozemků odděleno tak, aby se zabránilo negativním vlivům jeho provozu. Nebyly zohledněny zájmy vlastníků sousedních pozemků, čímž došlo k rozporu se zákonem i s čl. 4 odst. 4 vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999.

pokračování

[31] Tvrzení, že skladba povrchu se nemění, resp. že povrch pozemků zůstane travnatý, neodpovídá dokumentaci, neboť kolem herních prvků jsou vymezena místa, která indikují změnu povrchu daných pozemků. Chybějící legendu u navrhovaného využití je i kvůli těmto rozporům nutné považovat za závažnou vadu, která mohla mít vliv i na zákonnost napadeného územního rozhodnutí, neboť bez ní nemohly správní orgány rozhodnout v souladu s požadavkem správního řádu.

[32] V žádném případě se nejedná o „stíny“ pod herními prvky, ale o plochy vymezené přerušovanou čarou, které jsou ve výkresu vyznačeny kolem všech herních prvků. Tyto plochy v souhrnu představují nezanedbatelnou výměru daného území. Pokud by byly vysypány šterkem či by byly použity tartanové dlaždice, které nejsou schopny retence dešťových vod, podmínky by se změnily.

[33] V dokumentaci je navržen vstup na hřiště z ulice Dražická, aniž by dal vlastník dotčeného pozemku s použitím souhlas. Tvrdí-li tedy soud, že vstup na hřiště je pouze z ulice Druhanická, poté potvrzuje zmatečnost dokumentace, neboť ve výkresu D1 je vstup z ulice Dražická přímo vyznačen. Pokud bylo zpracováno více variant výkresů dokumentace, o to více vyvstává důvodnost námitky absence grafické přílohy rozhodnutí, neboť není zřejmé, podle které varianty výkresu byla změna využití území daným rozhodnutím povolena.

[34] Herní prvky jsou zcela nepochybně stavbou či výrobkem plnicím funkci stavby, jejich umístění na hřišti však dosud nebylo projednáno. Městský soud tvrdí opak, aniž by svá tvrzení opřel o zákonné ustanovení. Navržené herní a další prvky jsou (nebude-li se jednat přímo o stavby) výrobkem plnicím funkci stavby dle § 2 odst. 3 stavebního zákona. Změnu využití území i o umístění staveb je nutno projednat společně, neboť jedině tak lze posoudit, zda navrhovaný způsob využití je v souladu se zákonem.

[35] Námitka podjatosti stěžovatelky b) nemohla být vznesena dříve, než se o vedeném řízení dozvěděla. Nelze proto datovat okamžik, od kterého začala plynout lhůta „bez zbytečného odkladu“ do doby, než se stala vlastníkem pozemku anebo než jí svědčilo obdobné právo. Navíc není zřejmé, proč soud pokládal datum 3. 3. 2016 za den, kdy byla stěžovatelka vyrozuměna o oznámení o pokračování územního řízení. Daného dne bylo oznámení vyhotoveno, ale nebylo doručeno stěžovateli b). Do té doby s ní nebylo stavebním úřadem jako s účastnicí řízení ani jednáno (oznámení o pokračování v řízení jí nebylo doručeno).

[36] Dle svých záznamů si stěžovatelka b) vyzvedla oznámení o pokračování územního řízení z datové schránky dne 22. 3. 2016. Námitku vznesenou dne 29. 3. 2016 proto nelze považovat za opožděnou.

[37] Při posuzování doby „bez zbytečného odkladu“ je nutno navíc přihlídnout jak k celkové délce daného řízení, tak i k tomu, že ke vznesení námitky podjatosti nepostačuje konstatovat, že žadatelem je městská část, jejíž úřad o žádosti rozhoduje, ale je nutno uvést i další skutečnosti nasvědčující tomu, že se jedná o nestandardní věc, které byly stěžovatelkou zjišťovány a ověřovány.

[38] Důvodem pro zamítnutí námitky podjatosti by mohlo být pouze přesvědčivé zdůvodnění, proč skutečnost, že osoba podílející se na projednávání a rozhodování věci je zároveň zaměstnancem nebo představitelem osoby, která má zájem na předmětu řízení, nevyvolává pochybnosti o její podjatosti. Toto odůvodnění však nebylo ze strany správních orgánů ani soudu provedeno. Stěžovatelka a) je přesvědčena, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno osobou

vyloženou z rozhodování na základě její námitky podjatosti, což způsobilo rozpor napadeného rozhodnutí s § 14 odst. 3 správního řádu.

[39] Na námitce podjatosti stěžovatelka a) trvá. Nejedná se o bezvýznamnou investici, jak řekl městský soud, neboť navrhované prvky jsou vyčísleny na částku přesahující 1,5 milionu Kč. Jsou zde nepochybně dány zájmy starosty na daném řízení, neboť starosta je představitelem městské části, která sama investuje do záměru finanční prostředky, stejně jako zájmy tajemníka městské části a vedoucího stavebního úřadu. Nejde navíc pominout ani hledisko politické, neboť budování parků a dětských hřišť vede ke „zlepšování obrazu“ radnice a jejích představitelů.

[40] Na vyloučení úředních osob není třeba trvat v případech, kdy se jedná o nekonfliktní stavbu, v daném případě tomu tak však není. Stěžovatelky se ani nechtějí zbavit stavebního úřadu, neboť rozhodování by bylo přeneseno na jiný stavební úřad v souladu s § 131 odst. 4 správního řádu.

[41] Navrhují napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[42] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že všechny námitky městský soud vypořádal podrobně a odkázal na relevantní judikaturu. Přípustnost záměru je v souladu s využitelností a hodnotami daného území. Souhlasí s postupem městského soudu, který znalecký posudek vyhodnotil jako obecný, neboť z něj nelze vyčíst relevantní informace. Námitku ohledně umístění staveb považuje za nekonkrétní a tudíž nepřezkoumatelnou. S ohledem na další námitky odkazuje na kompletní dokumentaci, která je součástí spisu.

[43] Upozorňuje na to, že s majetkem nakládá v souladu se zákonem týkající se svěřeného majetku. Není zřejmé, z čeho konkrétně stěžovatelky vyvozují investici ve výši 1,5 milionu Kč, když konkrétní rozpočet nebyl ještě v samosprávném rozhodování stanoven. Námitka systémové podjatosti v souvislosti se skutečností, že stěžovatelky a) a b) jsou osoby spřízněné a jednající ve shodě (mají totožného vlastníka i statutární orgán), ukazují na jednoznačný cíl stěžovatelek, a to znemožnění realizace dětského hřiště. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[44] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[45] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelky jsou zastoupeny advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[46] Soud se nejdříve zabýval námitkami podjatosti.

[47] Stěžovatelka a) podala námitku systémové podjatosti dne 25. 3. 2014. Z toho důvodu bylo řízení dne 8. 4. 2014 přerušeno. Námitka podjatosti proti starostovi Městské části Praha 21 byla postoupena Magistrátu hlavnímu městu Praha, odboru stavebnímu a územního plánu. Ten dne 6. 10. 2014 námitku podjatosti vůči starostovi zamítl. Odvolání stěžovatelky a) proti tomuto rozhodnutí bylo dne 16. 12. 2014 zamítnuto Ministerstvem pro místní rozvoj. Dne 8. 10. 2014 rozhodl starosta Městské části Praha 21 o námitce podjatosti tajemníka Saitze tak, že není vyloučen z projednávání a rozhodování v daném řízení. Následné odvolání bylo dne 3. 2. 2015

pokračování

zamítnuto Magistrátem hlavního města Prahy. Dne 4. 2. 2015 p. Saitz rozhodl o nepodjatosti vedoucího stavebního úřadu Městské části Praha 21, Ing. K. Odvolání proti danému rozhodnutí bylo dne 25. 5. 2015 zamítnuto Magistrátem hlavního města Prahy. O dalších úředních osobách již nebylo rozhodováno. Dlouhodobě nepřítomného referenta při vyřizování žádosti nahradil vedoucí stavebního odboru, Ing. K., který nadále jednal jako oprávněná osoba v daném řízení. Námitka systémové podjatosti podaná stěžovatelkou a) byla řádně posouzena.

[48] Oznámením o pokračování v řízení ze dne 3. 3. 2016 byli účastníci řízení informováni také o tom, že došlo ke změně účastníků řízení, a to vlastníků sousedních nemovitostí [novým účastníkem byla stěžovatelka b)]. Oznámení bylo oběma stěžovatelkám doručeno fikcí dne 14. 3. 2016 (viz doručka založená ve správním spisu). Stěžovatelkou b) tvrzené seznámení s rozhodnutím o pokračování řízení až dne 22. 3. 2016 není relevantní, neboť právní účinky spojené s doručením do datové schránky nastávají právě fikcí doručení.

[49] Soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 34, ve kterém s odkazem na § 14 odst. 2 správního řádu uvedl: „*zda je podmínka bezodkladnosti dodržena, záleží na okolnostech konkrétního případu a nelze pevně stanovit dobu, po jejímž uplynutí bude námitka podjatosti automaticky považována za opožděnou. Obvykle se za včasnou považuje námitka uplatněná řádově v průběhu několika dnů (srov. k tomu inspirativně § 8 odst. 5 s. ř. s.).*“

[50] V nyní řešeném případě jsou obě stěžovatelky právnické osoby s jediným vlastníkem a totožnou osobou jediného jednatele. Jsou-li stěžovatelky natolik provázané, nelze od jejich spojitosti odhlédnout a námitku stěžovatelky b), která byla prvostupňovému orgánu doručena dne 29. 3. 2016, vyhodnotit jako včasnou. Nad to podaná námitka navozuje dojem účelového jednání [cílí na prodlužování, resp. opětovné přerušování řízení, které bylo z důvodu námitky podjatosti stěžovatelky a) téměř dva roky přerušeno]. Takovému postupu soudy ochranu neposkytují.

[51] I přes to se s námitkou podjatosti správní orgány vypořádaly v souladu s judikaturou (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152), když s ní naložily jako s neformálním podnětem, a odůvodnily ji v rozhodnutí obou stupňů.

[52] Soud však musí korigovat jejich tvrzení, že se jednalo o stejné námitky. Ty byly pouze obdobné, nikoli totožné. Stěžovatelka b) obohatila námitku o dva argumenty, a to, že podjatost úředních osob jednak vyplývá z prohlášení v Újezdském zpravodaji č. 3/2014 a jednak z dotace obdržené na vybudování daného hřiště. Těmito tvrzeními se však podrobně zabýval městský soud, který jakékoli pochybnosti o namítané podjatosti zcela vyvrátil.

[53] Následně se soud zabýval námitkou absence grafické přílohy rozhodnutí.

[54] Městský soud v rozsudku zevrubně rozebral zákonná ustanovení týkající se grafické přílohy připojené k rozhodnutí o změně využití území, judikaturu NSS vztahující se k této problematice a přisvědčil námitce stěžovatelek, že dokumentace nebyla připojena bezprostředně k rozhodnutí o změně využití území. Důležité ovšem je, jak ostatně již řekl i městský soud, že obě stěžovatelky byly ve správním řízení s kompletní dokumentací předloženou žadatelem seznámeny, a to dne 23. 3. 2016, kdy jednatel a statutární orgán obou stěžovatelek v jedné osobě, Ing. Kaňka, nahlížel do spisu, ze kterého si pořídil i kopie. Nahlížení do spisu proběhlo v době, kdy grafická příloha již byla součástí spisu (doplnění pokladů bylo prvostupňovému orgánu doručeno dne 3. 3. 2014). O tom, že s ní byly seznámeny, svědčí i skutečnost, že ještě před vydáním územního rozhodnutí vznesly proti změně využití území celou řadu konkretizovaných námitek, které se zjevně opíraly o podrobnou znalost právě grafické přílohy (viz doplnění

námitek stěžovatelek ze dne 29. 3. 2016). Ač stěžovatelkám nebyla grafická příloha doručena spolu s rozhodnutím o změně využití území, tato vada nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu.

[55] Městský soud v rozsudku uvedl všechny podklady, které byly posuzovány v rámci územního řízení o záměru žadatele. Nejednalo se pouze o vydaný územní plán, jak stěžovatelky namítají v kasační stížnosti. Záměr byl posuzován v souladu se všemi relevantními podklady (územní plán, vyjádření Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního a územního plánu, k projektové dokumentaci pro dané území za účelem výstavby Dětského hřiště Druhanická, či s Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy dle opatření obecné povahy č. 6/2006, přílohy č. 1), které jsou součástí spisu a jsou rovněž zmíněny v rozhodnutích žalovaného i městského soudu.

[56] Stěžovatelky namítají nesoulad záměru žadatele s charakterem území kvůli negativnímu vlivu na cenu pozemků a narušení soukromí, neboť navrhovaná změna území není v dostatečné vzdálenosti od stávající či plánované obytné zástavby.

[57] Jak již vysvětlil městský soud, pouhá existence dětského hřiště nezpůsobuje nemožnost zástavby dotčených pozemků. Negativní vliv na cenu pozemků je ničím nepodložená spekulace. V obecné rovině si lze představit i zcela opačnou situaci, kdy postavení dětského hřiště povede ke zvýšení zájmu o danou lokalitu (např. u rodin s malými dětmi). Namítaná nedostatečná vzdálenost od současné zástavby je nesmyslná, neboť na okolních pozemcích se žádné stavby nenacházejí. Posuzování vzdálenosti od budoucí (možné) zástavby by bylo pouhé spekulování.

[58] Je pravda, že soud není oprávněn rozporovat odborné závěry obsažené v předloženém znaleckém posudku. Může však posoudit jeho obecnost. Městský soud jasně a srozumitelně vyložil, v čem vady znaleckého posudku spatřuje (neodůvodněné závěry). Pro jeho značnou obecnost z něj nemohl vycházet, neboť jeho tvrzení, resp. odpovědi na posuzované otázky, nebyla fakticky vůbec odůvodněna. Shodně viz např. judikát Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 352/2008, ve kterém je uvedeno: „*Aby soud mohl znalecký posudek odpovědně hodnotit, nesmí se znalec omezit ve svém posudku na podání odborného závěru, nýbrž z jeho posudku musí mít soud možnost seznat, z kterých zjištění v posudku znalec vychází, jakou cestou k těmto zjištěním dospěl a na základě jakých úvah došel ke svému závěru. (zvláště NSS, pozn.) Závěry znaleckého posudku přitom nelze bez dalšího přebírat, ale je třeba v případě potřeby je ověřovat i jinými důkazy, a to zejména tehdy, jestliže mohou být pochybnosti o správnosti závěrů znaleckého posudku.*“

[59] V příložené dokumentaci je na několika místech zmíněno, že skladba povrchu dotčených pozemků nebude měněna a zůstane travnatý [viz průvodní zpráva č. výkresu A, bod A..1. c), A.4. b); souhrnná technická zpráva č. výkresu B, bod B.2 d); B.5]. Chybějící legendu u grafické přílohy nelze považovat za vadu, neboť z dokumentace je zjevné, že povrch nebude měněn, zůstane travnatý, a proto i legenda ztrácí smysl.

[60] Námitka stěžovatelek, že pod herními prvky bude vysypán štěrk či umístěny tartanové dlaždice, je ničím nepodložené tvrzení, které opírají o stín vyznačený v grafické příloze. NSS se připojuje k vysvětlení městského soudu, že „stíny“ neoznačují jiný způsob úpravy povrchu, ale dělají grafickou přílohu realističtější a ilustrativnější.

[61] Ve výkresové dokumentaci č. výkresu D.1. („varianta C“), která tvoří grafickou přílohu k žádosti o změnu využití území je navržen jediný vstup na hřiště, a to z ulice Druhanická. Žádný další vstup na hřiště není v dokumentaci znázorněn. Současně v souhrnné technické zprávě č. výkresu B je v bodu B.4 uvedeno že *území je přístupné brankou z Druhanické ulice*. Shodné tvrzení

pokračování

je uvedeno i v bodu B.1 e) týkající se územně technických podmínek, zejména možnosti napojení na stávající dopravní a technickou infrastrukturu. Součástí spisu je několik verzí grafické přílohy, kde jsou znázorněny dva vstupy na hřiště (z ulice Druhanické a Dražické), avšak všechny tyto přílohy byly připojeny k podáním ze strany stěžovatelek. Zmatečnost, na kterou stěžovatelky poukazují, je tedy vyvolána právě jejich úkony a podáními.

[62] Odůvodnění městského soudu týkající se určení, zda herní prvky jsou či nejsou stavbou či výrobkem plnícím funkci stavby, je nadbytečné. Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí o změně využití území, které dle § 80 stavebního zákona stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití. Odlišným řízením je rozhodnutí o umístění stavby, které dle § 79 odst. 1 stavebního zákona *vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu*. Stěžovatelky se dovolávají vydání rozhodnutí o umístění stavby, které však nebylo v posuzovaném řízení vydáno a není předmětem sporu. Námitky ohledně § 2 odst. 3 stavebního zákona vztahující se k rozhodnutí, které není předmětem tohoto sporu, jsou mimoběžné.

V. Závěr a náklady řízení

[63] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[64] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, 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.

[65] Stěžovatelky úspěch neměly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[66] Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobám zúčastněným na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 6. února 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu