



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **I. P.**, zast. Mgr. Janou Švehlovou, advokátkou, se sídlem Korunní 108a, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2022, č. j. MHMP 1754386/2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 11 A 84/2022-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Jany Švehlové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce vlastní pozemky p. č. XA a XB v katastrálním území T. Na základě toho se cítil být účastníkem řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby „*Vstupní areál Botanické zahrady hl. m. Prahy (severní vstup)*“. Úřad městské části Praha 7 usnesením ze dne 28. 6. 2022, č. j. MČ P7 240232/2022/SU/Lub (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl, že žalobce není účastníkem tohoto řízení.

[2] Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 9. 2022, č. j. MHMP 1754386/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že žalobce je vlastníkem pozemků vzdálených cca 900 m vzdušnou čarou od stavebního záměru. Dělí je přitom zazeleněná plocha, les a množství staveb (jak staveb v areálu botanické zahrady, tak staveb pro bydlení). Pozemky žalobce jsou obklopeny na západní straně (směrem ke stavebnímu záměru) zástavbou bytových domů, které se uplatňují v dálkových pohledech,

na východní straně sousedí s areálem aquaparku Šutka. Z pozemků žalobce není stavební záměr viditelný. Výstavba stavebního záměru tudíž nemůže ohrozit hodnotu žalobcových pozemků v dálkových pohledech. Stavební záměr se nenachází v ploše územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“). Žalobcovy pozemky jsou tzv. nefunkčním regionálním biokoridorem, v platném územním plánu označeným jako R/33. Funkce tohoto biokoridoru nemůže být stavebním záměrem dotčena, protože je jednak nefunkční, jednak je vzdálen 900 m. V těchto závěrech vycházel z map, leteckých snímků a územního plánu. Dále uvedl, že podle závěru zjišťovacího řízení odboru ochrany prostředí žalovaného ze dne 3. 3. 2020, č. j. MHMP 388484/2020, záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí. V rámci zjišťovacího řízení byly zpracovány hluková a rozptylová studie, podle nichž je stavební záměr v daném území akceptovatelný. Odbor ochrany prostředí se přitom vypořádal s námitkami žalobce, které uplatnil coby veřejnost. Na námitky žalobce týkající se zvýšení dopravy v ulici Čimické reagoval žalovaný tak, že ulice Čimická sice navazuje na ulici K Pazderkám, která vede ke stavebnímu záměru, sama však se stavebním záměrem nesousedí. Přitom pozemky žalobce přímo nesousedí ani s ulicí Čimickou, případné zvýšení intenzity provozu na této komunikaci se jich proto přímo dotknout nemůže. Argumentace, že zvýšený provoz v ulici Čimické bude mít vliv na životní prostředí a zdraví obyvatel, nezakládá žalobci automaticky postavení účastníka řízení o umístění stavby. Podle žalovaného je třeba vyhodnotit možnost přímého dotčení vlastnických práv k pozemkům v okolí vlivem dopravní situace v místě záměru, a to na základě vzdálenosti pozemků od záměru a vazeb těchto pozemků na komunikace, na kterých může být dopravní situace ovlivněna. Žalobcovy pozemky nemají dopravní napojení na komunikaci Čimická, po které vede doprava k místu stavby, a jsou od místa stavby vzdáleny vzdušnou čarou cca 900 m. Nebylo tedy shledáno, že by doprava nově generovaná záměrem mohla nějakým způsobem přímo ovlivnit žalobcovo vlastnické právo k jeho pozemkům.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V ní namítl, že správní orgány obou stupňů vadně považovaly biokoridor na jeho pozemcích za nefunkční. Sice tak je označen v územním plánu, to je však údaj zastaralý, v Plánu místního systému ekologické stability je charakterizován jako funkční. Jeho pozemky jsou méně než 40 m od ulice Čimické, kterou budou přijíždět návštěvníci k navrhované stavbě, proto budou bezprostředně ovlivněny. Netvrdí vliv na plynulost provozu, ale obává se přímého dotčení svého vlastnického práva v důsledku negativních vlivů dopravního zatížení (hluk a prach). Své vlastnické právo realizuje na pozemku např. péčí o zeleň. Dále argumentoval tím, že pozemky v jeho vlastnictví jsou chráněným venkovním prostorem podle § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, protože jsou užívány k rekreaci.

[4] Městský soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 8. 3. 2023, č. j. 11 A 84/2022-56 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil. Argumentaci žalovaného o nefunkčnosti biokoridoru shledal nedostatečnou. Odepřít účastenství žalobci nelze výlučně na základě toho, že biokoridor na jeho pozemcích není funkční dle platného územního plánu, aniž by správní orgán podrobil argumentaci žalobce zkoumání ve všech souvislostech.

[5] Žalobcovo vlastnické právo bude podle městského soudu zvýšeným dopravním zatížením ulic Čimická a K Pazderkám přímo a negativně dotčeno. Musí se totiž vzít v potaz

pokračování

nejen výstavba projednávaného stavebního záměru, ale i záměry výstavby obchodního centra Kaufland Troja a Lanové dráhy Podbaba – Troja – Bohnice, na které žalobce poukázal v replice. Počet parkovacích míst vzroste ze stávajících 109 až na 1.400, což dle městského soudu nepochybně silně negativně ovlivní vlastníky pozemků podél hlavních příjezdových tras v ulicích K Pazderkám, Čimická, Zenklova, V Holešovičkách, K Bohnicím a Trojská. Navrhovaný záměr vyvolá zvýšené dopravní zatížení v okolí. Kromě toho je i v rozporu s platným zněním Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy.

[6] Žalovaný nedostal své povinnosti postavit najisto, že žalobce není účastníkem řízení, tedy že jeho vlastnické právo nebude přímo dotčeno. Založil napadené rozhodnutí pouze na jednostranné, nesprávné či neúplné úvaze o vzdálenosti pozemků ve vlastnictví žalobce, na dílčím posouzení stávající zástavby oddělující je od pozemků navrhované a zamýšlené stavby a na blíže nepodložené úvaze týkající se neopodstatněnosti argumentu zvýšení intenzity dopravy. Proto městský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, přičemž tato vada brání přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Zároveň městský soud vyslovil, že žalobní tvrzení naznačují, že žalobce splnil podmínku potenciálního přímého dotčení na svém vlastnickém právu, což ho k účasti v územním řízení opravňuje, a jeho účast byla tedy zamítnuta v rozporu se zákonem.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Brojil proti závěru městského soudu o neúplném vyhodnocení přímého dotčení žalobcova vlastnického práva v napadeném rozhodnutí. Otázkou dotčení pozemků žalobce se stěžovatel podrobně zabýval, a to na stranách 3 – 5 napadeného rozhodnutí. Neodepřel žalobci účastenství toliko z důvodu nefunkčnosti biokoridoru na jeho pozemcích a nutnosti řídit se platným územním plánem. S důvody, pro které stěžovatel neshledal přímé dotčení žalobcova vlastnického práva, městský soud nijak nepolemizoval, nevyvrátil je a obecně o nich uzavřel, že argumentace žalobce nebyla prozkoumána ve všech souvislostech, což stěžovatel považuje za nedostatečné.

[9] V dalším okruhu stížných námitek vyjádřil nesouhlas se závěry o dotčení žalobcových vlastnických práv vlivem změny dopravní situace. Tím se zabýval stěžovatel na straně 5 napadeného rozhodnutí. Stavební záměr představuje novou vstupní budovu do botanické zahrady. V místě stavebního záměru se aktuálně nachází vstup do botanické zahrady a parkoviště. Návštěvníci již nyní na dané místo mohou přijet vlastním automobilem a nelze předpokládat zvýšení individuální automobilové dopravy, ani dopravy veřejné, protože samotný stavební záměr nevyvolá takový nárůst návštěvnosti botanické zahrady, aby bylo třeba posílit autobusové linky. Cílem návštěvníků botanické zahrady jsou totiž její expozice, nikoliv vstupní areál. Namítl také, že vzdálenost žalobcových pozemků od stavebního záměru byla jen jedním z důvodů, proč nebylo žalobci přiznáno postavení účastníka územního řízení.

[10] Podle stěžovatele nelze při posuzování, zda stavební záměr může ovlivnit vlastnické právo žalobce, brát v potaz plánované stavby v okolí, které nejsou předmětem územního řízení. Je proto chybný závěr, že realizací stavebního záměru dojde ke zvýšení počtu parkovacích míst na 1.400. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že městský soud shledal stavební záměr v rozporu se Zásadami územního rozvoje hl. m. Prahy, aniž by uvedl, proč tomu tak je a jaký to má vliv na žalobcovo účastenství v územním řízení.

[11] O přímém dotčení vlastnického práva žalobce nelze uvažovat ani v souvislosti s potenciálními imisemi vzniklými realizací stavebního záměru. Žalobce vlastní pozemky poblíž dopravně významné komunikace a poměry v okolí jsou touto komunikací utvářeny již nyní. Doprava ke stavebnímu záměru bude odpovídat běžné frekvenci, s vytižením o víkendech a ve dnech pracovního klidu. Vzhledem k délce těchto komunikací by byl okruh účastníků územního řízení prakticky neomezený.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporoval, že stavební záměr představuje pouhý vstup do botanické zahrady. Nový vstup má představovat oproti nynější malé budově s dvěma okénky komplex budov zahrnující přednáškové sály, knihovnu a několik stravovacích zařízení. Stavební záměr tedy bude atrakcí sám o sobě a má plnit zcela jiné funkce, které v původním objektu pokladen nejsou obsaženy. Vyšší návštěvnost objektu povede i k vyššímu vytižení hlavních příjezdových komunikací. Ztotožnil se se závěrem městského soudu, že mělo být přihlédnuto k přípravě dalších významných staveb v okolí, i když nebyly předmětem jednoho územního řízení. Nejvyšší správní soud podle něj v minulosti dovodil nutnost posuzování kumulace dalších záměrů v území. Nad rámec toho upozornil na to, že už nyní je v dané lokalitě dopravní situace neudržitelná a nefunkční, což se novým rekreačním areálem (stavebním záměrem) ještě zhorší.

[13] Žalobce má za to, že úkolem městského soudu nebylo vyvrátit odůvodnění týkající se funkčnosti biokoridoru, nýbrž posoudit jeho dostatečnost. Biokoridor na jeho pozemku je funkční, což dokládá mj. podnět na změnu územního plánu č. 89/2022. Žalobce dal jasně najevo svůj vlastní zájem na zachování flory a fauny na svých pozemcích. Dále ve vyjádření rozvinul argumentaci, v níž poukázal na nesoulad stavebního záměru s územním plánem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Za stěžovatele jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním potřebným k výkonu advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel postrádal v napadeném rozsudku odůvodnění závěru městského soudu, podle nějž stěžovatel dostatečně neodůvodnil závěr, že se stavební záměr přímo nedotkne žalobcova vlastnického práva. Jinými slovy, považuje napadený rozsudek za

pokračování

nepřezkoumatelný, protože v něm městský soud dostatečně neodůvodnil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[17] Městský soud v bodě 41 napadeného rozsudku vytkl stěžovateli, že postavil závěr, podle nějž žalobci nenáleží postavení účastníka územního řízení, výlučně na nefunkčnosti biokoridoru. V bodě 47 pak uvedl, že stěžovatel založil napadené rozhodnutí na jednostranné, nesprávné či neúplné úvaze o vzdálenosti pozemků, dílčí úvaze o charakteru pozemků mezi stavebním záměrem a pozemky žalobce a na blíže nepodložené úvaze o nenavýšení intenzity dopravy v okolí v důsledku realizace stavebního záměru (městský soud poukázal na značný počet parkovacích míst, který má v lokalitě vzniknout i v důsledku realizace jiných záměrů). Na základě toho městský soud uzavřel, že správní orgány dostatečně nezhodnotily důvody, pro které se podle nich stavební záměr přímo nedotýká vlastnického práva žalobce k pozemkům při ulici Čimické. Proto městský soud vyhodnotil rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (bod 48 rozsudku městského soudu). V navazující části odůvodnění (bod 49) městský soud uvedl, že stěžovatel zamítl žalobcovu účast v územním řízení v rozporu se zákonem.

[18] Jakkoliv se tyto dva závěry městského soudu mohou jevit jako rozporné, resp. mohou vytvářet nejistotu, zda je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (tedy jeho odůvodnění trpí vadou), nebo přímo nezákonné (tedy jeho výrok je nesprávný), lze tyto pochybnosti rozptýlit v kontextu celého odůvodnění rozsudku. V něm městský soud nejprve shrnul ustálenou judikaturu týkající se posuzování účastenství tzv. sousedů v územním řízení, zejména v kontextu vlivu stavebního záměru na dopravu v jeho okolí. Městský soud poukázal na to, že účastník řízení, jenž podává námitky, je povinen v nich uvést skutečnosti, z nichž dovozuje, že může být stavebním záměrem přímo dotčen na svém věcném právu. Následně je povinností stavebního úřadu tyto skutečnosti posoudit a rozhodnout, zda této osobě skutečně náleží postavení účastníka řízení. Rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení může obstát jen tehdy, jestliže správní orgán přesvědčivě vyvrátí argumentaci domnělého účastníka, kterou odůvodňuje své přímé dotčení na vlastnickém právu. Důkazní břemeno nese v tomto ohledu správní orgán. Městský soud se následně zabýval jednotlivými důvody, na nichž je napadené rozhodnutí postaveno, a shledal je nedostatečně podložené (nikoliv v základu nesprávné), což zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Dále městský soud uvedl, že samotná žalobcová argumentace je dostatečná z hlediska založení účastenství, neboť z ní vyplývá, že stavebním záměrem může být dotčen na vlastnickém právu k pozemkům. Pokud stěžovatel tuto argumentaci nevyvrátil (neboť jeho úvahy jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů), je třeba podle městského soudu dovodit, že žalobce podmínky pro přiznání postavení účastníka územního řízení splnil. Opačný závěr stěžovatele je tak nesprávný (nezákonný). Z odůvodnění napadeného rozsudku nelze dovodit, že žalobci jednoznačně náleží postavení účastníka územního řízení, nýbrž že úvahy stěžovatele, jimiž argumentaci žalobce vyvracel, nejsou dostatečné. Nelze nicméně vyloučit, že pokud se stěžovatel bude touto argumentací znovu (tentokrát důkladně) zabývat, může obstát závěr, že žalobce není na svém vlastnickém právu přímo dotčen.

[19] Napadený rozsudek netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť v něm jsou uvedeny důvody, pro které měl městský soud vypořádání žalobcových námitek v napadeném rozhodnutí za nedostatečné. Stěžovatel ostatně s nimi v kasační

stížnosti věcně polemizuje. Skutečnost, že stěžovatel s východisky, úvahami a závěry městského soudu nesouhlasí, nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Tu je třeba vnímat v jejím skutečném smyslu jako stav, kdy nelze z odůvodnění rozsudku seznat, jak městský soud rozhodl a na základě jakých důvodů. To ovšem není daný případ. Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[20] Nejvyšší správní soud se tak dále mohl zabývat správností závěru městského soudu, podle nějž nejsou důvody formulované v napadeném rozhodnutí dostatečné pro nepřiznání postavení účastníka územního řízení žalobci. S ohledem na argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti je třeba zdůraznit, že posuzovat zákonnost napadeného rozhodnutí či jeho přezkoumatelnost lze pouze ve vztahu k důvodům, na nichž je toto rozhodnutí postaveno. Nedostatky napadeného rozhodnutí nelze zhojit doplňováním argumentů ve vyjádření k žalobě, tím méně v kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

[21] Podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), *účastníky územního řízení dále jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*

[22] Judikaturu týkající se výkladu tohoto ustanovení a s ním související procesní povinnosti osoby, která se domáhá postavení účastníka řízení, i správního orgánu, jenž o této otázce rozhoduje, shrnul městský soud v napadeném rozsudku zcela správně. Na tuto část jeho odůvodnění (body 31 – 36) lze tedy bez dalšího odkázat. K tomu se ostatně ani kasační námitky neupínají.

[23] První okruh skutečností, z nichž žalobce odvíjel přímé dotčení vlastnického práva ke svým pozemkům, spočívá v tom, že stavební záměr podle něj omezí funkce biokoridoru na jeho pozemcích, bude mít vliv na krajinu a krajinný ráz – dojde k narušení zelených ploch, které se uplatní při pohledech z centra na Trojský vrch. To stěžovatel vyvrátil několika argumenty. Nejprve uvedl, že biokoridor na pozemcích žalobce se nachází od stavebního záměru 900 metrů vzdušnou čarou, jeho pozemky od stavebního záměru oddělují pozemky zastavěné bytovými domy, louka a les, a ucelená plocha zeleně nebude v dálkových pohledech z pozemků žalobce narušena. Následně konstatoval, že biokoridor na žalobcových pozemcích je dle platného územního plánu klasifikován jako nefunkční. Poté odkázal na závěr zjišťovacího řízení, podle nějž stavební záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Nakonec k tomu dodal, že námitky, jimiž žalobce brojil proti narušení ÚSES, vypořádal odbor ochrany prostředí žalovaného. Není tedy pravdou, že stěžovatel odepřel žalobci účastenství v územním řízení výhradně pro závaznost údaje o nefunkčnosti biokoridoru.

[24] Faktor vzdálenosti žalobcových pozemků od stavebního záměru není dle Nejvyššího správního soudu nevýznamný, a to také vzhledem k charakteru pozemků, které se nacházejí mezi nimi. Jedná se jak o travnaté a lesní porosty, tak zástavbu bytovými domy. Žalobcovy pozemky se nachází bezmála jeden kilometr od místa zamýšleného stavebního záměru, není z nich na místo stavebního záměru vidět a dělí je od sebe členitý a charakterem a zástavbou

pokračování

rozmanitý terén. Stěžovatel tedy nepochybil, pokud přisoudil význam vzdálenosti žalobcových pozemků od stavebního záměru.

[25] Je pravdou, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, na niž poukázal městský soud, se sousedním pozemkem může rozumět i pozemek, který s plánovanou stavbou bezprostředně nesousedí, ba dokonce může být od stavby i značně vzdálen (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41). Ústavní soud již v nález ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, vyslovil potřebu extenzivního výkladu pojmu „soused“. V nálezu uvedl, že *„si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, až kam – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví.“*. Stěžovatel však nevyločil účastenství výlučně na základě vzdálenosti pozemků. Naopak se zabýval též možným dotčením vlastnického práva žalobce.

[26] Lichá jsou tvrzení žalobce o zásahu do dálkových pohledů. Z vyjádření odboru ochrany prostředí žalovaného ze dne 27. 10. 2020, č. j. MHMP 1649986/2020, plyne, že tento odbor dal souhlas k umístění a povolení stavebního záměru, protože je v souladu s požadavky na ochranu krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dle stanoviska odboru ochrany prostředí je lokalita stavby z obou stran obklopena vzrostlým lesním porostem, minimálně zasahuje do svahu směrem na jih (opačně od pozemků žalobce). Stavebním záměrem proto nemohou být dotčeny hodnoty krajinného rázu. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí poukazoval na ovlivnění pohledu směrem z centra Prahy (přiložil fotografie Trojského vrchu pořízené z Petřínské rozhledny). Netvrdil tedy jakýkoliv zásah do svých vlastnických práv, tj. výraznou či negativní změnu pohledů z jeho pozemků, a ani vliv stavebního záměru na pohledy z centra na své pozemky. Aby bylo možné uvažovat o účastenství žalobce v územním řízení, musel by tvrdit a doložit, že stavební záměr významně zasáhne do pohledů z jeho pozemků, tedy že bude ovlivněno jeho vlastnické právo. Nic takového netvrdil, obecně se bral za zachování pohledů na Trojský vrch z centra Prahy, tedy hájil obecný zájem, případně práva neurčitých třetích osob, jejichž nemovité věci by mohly být změnou výhledových poměrů dotčeny. Takové námitky si však osobovat nemůže, nejsou schopny založit jeho účastenství v územním řízení.

[27] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s výtkou městského soudu týkající se nedostatečného posouzení funkčnosti biokoridoru na žalobcových pozemcích. Stěžovatel správně poukazuje na to, že tato výtka městského soudu směřuje vůči vyjádření stěžovatele k žalobě, nikoliv však k odůvodnění napadeného rozhodnutí, které žádnou úvahu o závaznosti údaje o nefunkčnosti biokoridoru uvedeného v územním plánu neobsahuje. Žalobci lze přisvědčit, že skutečnost, zda je biokoridor funkční, či nikoliv, závisí na faktickém stavu v území, nikoliv na tom, jaká doprovodná informace je uvedena v územně plánovací dokumentaci. Pro posuzovanou věc je nicméně stěžejní, že stavební záměr se nijak nedotýká stávajícího stavu, pokud jde o vymezení jednotlivých prvků ÚSES (tj. biokoridorů a biocenter). Stavební záměr přiléhá k biokoridoru, ovšem do jeho plochy nezasahuje. Tento

biokoridor je nadto poměrně vzdálen od biokoridoru, v němž se nachází žalobcovy pozemky a jehož funkčnost není stavebním záměrem nijak ovlivněna. Dovozuje-li žalobce dotčení svého vlastnického práva z toho, že druhová rozmanitost (biodiverzita) na jeho pozemcích je podmíněna tím, že se v dané oblasti nachází velké nezastavěné (zelené) plochy, kterýžto ráz stavební záměr naruší, jedná se z jeho strany o zcela nepodložené tvrzení. Vliv stavebního záměru na druhovou pestrost na pozemcích žalobce nevyplývá samozřejmým způsobem z pouhého (zcela nepodloženého) tvrzení. Takové tvrzení nelze bez dalšího považovat za hájitelné, a tedy nezakládá účastenství v řízení.

[28] Městskému soudu nelze vytýkat, že se vypořádal s vyjádřením stěžovatele k žalobě, pokud jde o závaznost informací o biokoridoru uvedených v územním plánu, nicméně nesprávnost tam uvedené argumentace nemůže představovat důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, není-li na ní zbudováno jeho odůvodnění.

[29] Následně posoudil Nejvyšší správní soud otázku možného dotčení žalobcova vlastnického práva tvrzenou hrozbou zvýšení intenzity dopravy v ulici Čimické.

[30] Městský soud vyjádřil domněnku, že nejen případná realizace stavebního záměru, ale i výstavba jiných plánovaných objektů v Bohnicích a Troji (dohromady vznikne v rámci jednotlivých záměrů cca 1.400 parkovacích míst v dané oblasti) bude mít nepochybně silně negativní vliv na vlastníky pozemků podél hlavních dopravních komunikací v těchto městských částech, protože vyvolá zvýšené dopravní zatížení. Tato úvaha do řízení, v němž se řeší výhradně účastenství žalobce v konkrétním územním řízení, nepatří.

[31] V rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, zdejší soud připustil, že *„vymezení okruhu účastníků územního řízení je úkolem náročným a vyžadujícím s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu.“* Při takovém komplexním posouzení situace v území však nemůže hrát určující roli hypotetická možnost realizace různých staveb v lokalitě, jejichž součástí mohou být i parkoviště. Je třeba zdůraznit, jak to činí i stěžovatel v kasační stížnosti, že v projednávaném případě se jedná o otázku účastenství žalobce v jednom konkrétním řízení (vstupní areál botanické zahrady). Z hlediska aplikace § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je určující výlučně to, zda může být přímo dotčeno žalobcovo vlastnické právo k pozemkům stavebním záměrem, jenž je předmětem územního řízení. Určující jsou tedy výlučně dopady daného záměru. Městský soud proto nesprávně do svých úvah o možnosti vlivu stavebního záměru na dopravu v okolí, a v důsledku toho na vlastnické právo žalobce zahrnul i vliv ostatních stavebních záměrů v okolí.

[32] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na judikaturu, v níž se Nejvyšší správní soud kriticky vyjadřuje k tzv. salámové metodě stavebních řízení. Ta, zjednodušeně řečeno, spočívá v účelovém tvrzení o samostatnosti jednotlivých staveb, z nichž jeden komplexní záměr sestává, což vede k jednoduššímu prosazení kontroverzních záměrů, které mohou jen obtížně splnit veřejnoprávní limity, a to za pomoci „umělého“ rozdělení jednoho komplexního záměru do několika dílčích záměrů (viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301). Tato judikatura je však pro nyní projednávanou věc nepřipadná. Týká se totiž posuzování otázky, zda v důsledku realizace záměru, jenž je předmětem

pokračování

územního řízení, nedojde k překročení stanovených veřejnoprávních limitů (typicky v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví). Pro nyní posuzovanou věc (tedy účastenství žalobce v řízení) není rozhodující, zda stavební záměr splní veřejnoprávní limity, což je určující pro jeho povolení, nýbrž jaké všechny vlivy daný záměr vyvolá, tedy čím věcných práv se může potenciálně dotknout. Argumentace žalobce se tedy míjí s předmětem projednávané věci.

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že stavba nového vstupu do botanické zahrady není vůbec způsobilá vyvolat nárůst individuální či veřejné dopravy, neboť se jedná pouze o změnu vstupu stávajícího, k němuž i v současnosti přiléhá parkoviště. Tento argument ovšem správní orgány neuplatnily ve svých rozhodnutích, která naopak vychází z předpokladu, že k určitému nárůstu dopravy v důsledku projednávaného stavebního záměru dojde. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, nelze důvody napadeného rozhodnutí doplňovat v soudním řízení. Pokud by snad stěžovatel v dalším řízení chtěl v souladu se svojí argumentací uplatněnou v kasační stížnosti tvrdit, že stavební záměr nebude mít za následek zintenzivnění dopravy, neboť není sám o sobě cílem dopravy (již v současnosti se v daných místech nachází vstup do botanické zahrady s parkovištěm pro návštěvníky), bude se muset vypořádat s údaji uvedenými v oznámení záměru pro účely procesu EIA (posuzování vlivů záměru na životní prostředí). V oznámení a k němu přiložené dopravní studii (a na ni navazující rozptylové a hlukové studii) se předpokládá nárůst dopravy v důsledku realizace záměru.

[34] Vzdálenost záměru od žalobcových pozemků je jistě významným faktorem. Žalobce nicméně v nyní posuzovaném případě poukazoval na to, že ulice Čimická představuje významnou dopravní komunikaci, která bude do místa realizace záměru přenášet podstatnou část dopravy (návštěvníků botanické zahrady). Netvrdí, že by byl dotčen na svém vlastnickém právu k pozemkům hlukem či emisemi do ovzduší, které bude doprava generovat v bezprostředním okolí záměru, nýbrž tím, jak budou dopravní prostředky převážející návštěvníky botanické zahrady jezdit po ulici Čimické v bezprostředním okolí jeho pozemků. Tuto argumentaci nelze bagatelizovat poukazem na vzdálenost mezi záměrem a žalobcovými pozemky, neboť tato okolnost sama o sobě nevyvrací žalobcova tvrzení.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti dále poukazuje na to, že žalobcovy pozemky se nachází na území hlavního města Prahy blízko jedné z dopravně významných komunikací. Skutečnost, že tato pozemní komunikace je užívána k dopravě do staveb, jejichž umístění je v souladu s územním plánem, je zřejmá. Poměry v území jsou těmito komunikacemi již ovlivněny a území je jimi do jisté míry utvářeno, třebaže ne kladně. Vyvolanou dopravu do stavby po stávajících komunikacích nelze podle stěžovatele považovat za prvek, který vybočuje ze stávajících poměrů a nese znaky nepřiměřenosti. Vzhledem k délce a významu těchto komunikací by byl okruh účastníků řízení v podstatě neomezený. I tuto část kasační stížnosti lze považovat za doplnění důvodů napadeného rozhodnutí, což není v soudním řízení možné. Stěžovatel v ní navíc hodnotí přiměřenost přírůstku dopravy způsobeného stavebním záměrem, což ovšem nevyvrací, že v důsledku toho nemůže být přímo dotčeno žalobcovo vlastnické právo. Povzdech nad „nekonečností“ okruhu účastníků řízení pak není relevantním argumentem. Účastníky územního řízení musí být všechny osoby, jejichž věcné právo k nemovitým věcem může být přímo dotčeno stavebním záměrem a všemi vlivy, které

jsou s ním přímo spojeny (např. doprava k záměru), byť by jich byly stovky či tisíce (správní orgány jim beztak doručují písemnosti veřejnou vyhláškou).

[36] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že stěžovatel na str. 5 napadeného rozhodnutí vypořádal námitku dotčení vlastnického práva zvýšením intenzity dopravy na ulici Čimické tak, že jelikož nejsou žalobcovy pozemky napojeny na ulici Čimickou, nemůže se zvýšení intenzity dopravy na této komunikaci, i kdyby mělo vliv na plynulost provozu, žádným způsobem přímo dotknout pozemků žalobce. Dále argumentoval tím, že podle hlukové studie a rozptylové studie, které byly předloženy ve zjišťovacím řízení, je záměr akceptovatelný, budou-li dodrženy navržená protihluková opatření, záměr nebude mít významný negativní vliv na životní prostředí. Tyto úvahy, ani ve svém souhrnu, nepředstavují dostatečné vypořádání se s námitkami žalobce, pokud jde o otázku jeho účastenství v územním řízení. V tom je třeba dát městskému soudu za pravdu.

[37] Zjištění, že žalobcovy pozemky nejsou dopravně napojeny na ulici Čimickou, je jistě podstatné. Není ovšem samo o sobě schopno vyvrátit žalobcovo tvrzení, že zvýšením intenzity dopravy v ulici Čimické v důsledku realizace stavebního záměru dojde ke zvýšení hluku a zhoršení kvality ovzduší na jeho pozemcích. K tomu, aby se tyto emise, jež mají původ v dopravě v ulici Čimické, projeví na žalobcových pozemcích, není zapotřebí, aby pozemky byly na uvedené ulici dopravně napojeny. Oba zmíněné druhy emisí se totiž šíří volně vzduchem, přičemž správní orgány neučinily žádné zjištění, z něhož by plynulo, že žalobcovy pozemky jsou od ulice Čimické odděleny takovým způsobem, že hluk ani zplodiny z dopravy v ulici Čimické na ně nemohou proniknout.

[38] Skutečnost, zda podle zpracovaných studií budou v důsledku realizace záměru splněny veřejnoprávní limity ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, je podstatná pro výrok rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí. Není naopak určující pro posouzení otázky, zda stavebním záměrem může být přímo dotčeno vlastnické právo žalobce k jeho pozemkům (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68). Potenci záměru přímo se dotknout vlastnického práva k určitému pozemku nelze spojovat pouze se situací, kdy má dojít k překročení určitého limitu stanoveného právními předpisy. K přímému dotčení vlastnického práva dochází i tehdy, jestliže se změní situace v místě, aniž by nutně musely být překročeny veřejnoprávní limity. Ostatně přípustná míra zásahu do vlastnického práva z hlediska soukromého práva není určena podle toho, zda emise, které vznikají užíváním stavby, splňují veřejnoprávní limity, nýbrž zda odpovídají tomu, co je z hlediska druhového i místního obvyklé. Ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona má umožnit účast v řízení osobám, jichž se může stavební záměr přímo dotknout, čímž se ovšem nerozumí překročení veřejnoprávních limitů.

[39] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že městský soud konstatoval rozpor stavebního záměru se Zásadami územního rozvoje hl. m. Prahy, aniž by blíže rozvedl, v čem rozpor spatřuje a jaký to má vliv na účastenství žalobce v územním řízení. Tato úvaha je tedy nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, což ovšem nemá žádný dopad na výsledek řízení o kasační stížnosti.

[40] Jakkoliv Nejvyšší správní soud výše dovodil, že některé úvahy městského soudu jsou nesprávné, a proto je korigoval, shledal, že závěr městského soudu, pokud jde o

pokračování

nedostatečné posouzení otázky vlivu zvýšení intenzity dopravy v ulici Čimické na žalobcovy pozemky, ob stojí. Městský soud tedy správně zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[41] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, neboť důvody rozsudku městského soudu v podstatné míře ob stojí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Ostatní (nesprávné) úvahy městského soudu postačilo korigovat v odůvodnění tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení. Toto právo má naopak procesně úspěšný žalobce, jemuž v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady spočívající v nákladech na zastoupení advokátem. Výše těchto nákladů je představována odměnou zástupkyně žalobce za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], celkem tedy 3.400 Kč. Náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu