



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Mgr. M. R.**, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Pardubická Rozvojová, a.s., se sídlem Masarykovo nám. 1458, Pardubice, zastoupená JUDr. Tomášem Opletalem, advokátem se sídlem Dlouhá 714/36, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 10. 2021, čj. KrÚ 80113/2021/106/OMSŘI/Vod, a ze dne 20. 1. 2022, čj. KrÚ 7026/2022/141/OMSŘI/Vod, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 7. 9. 2022, čj. 52 A 1/2022-94,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Magistrátu města Pardubice (stavebního úřadu) přihlásil k účastenství v řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení o umístění stavby „Nová budova ČSOB Pojišťovny - PHQ“ na Palackého třídě v Pardubicích. Současně s tím také formuloval své námitky vůči tomuto záměru. Účastenství dovozoval z toho, že dopravní obsluha jeho bytu

na ulici Nerudova je zcela závislá na dopravním přístupu z Palackého třídy (konkrétně na křížení Palackého třídy s ulicí Macanova), ke které přímo přiléhá dopravní řešení daného záměru.

[2] Stavební úřad usnesením ze dne 21. 9. 2021, čj. MmP 98579/2021, rozhodl, že žalobce není účastníkem daného územního řízení. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím čj. KrÚ 80113/2021/106/OMSŘI/Vod. Odvolání poté žalobce podal i proti samotnému územnímu rozhodnutí (ze dne 8. 11. 2021, čj. MmP 116361/2021), jímž byla daná stavba umístěna, avšak žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím čj. KrÚ 7026/2022/141/OMSŘI/Vod toto odvolání zamítl jako nepřípustné.

[3] Žalobce napadl obě rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (původní žalobu rozšířil o napadení pozdějšího rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí). Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Žalobce namítal, že rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka je nepřezkoumatelné. Žalovaný totiž nedostatečně vypořádal jeho odvolací námítky, které uvedl již před stavebním úřadem (tvrdil, že k záměru nebyl zpracován tzv. dopravní model, navrhoval vypuštění prozatímne zaslepené úvratě na západní straně záměru směrem k pivovaru, závazné stanovisko silničního správního úřadu postrádalo jasnou argumentaci, a dokonce i výrok). Podle krajského soudu se však stavební úřad vyhodnocení námitek podrobně věnoval a žalovaný na jeho závěry odkázal. Takový postup soud nepovažoval za nedostatečný či chybný. Nesouhlas žalobce s rozhodovacími důvody či rozsahem odůvodnění nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Co se týče chybějícího výroku stanoviska silničního správního úřadu (odboru dopravy), krajský soud má toto závazné stanovisko za dostatečně jasné. Přezkum daného stanoviska navíc není předmětem daného řízení.

[4] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, podle níž žalovaný nesprávně posoudil otázku, zda má zahuštění dopravy vliv na přímé dotčení vlastnických práv žalobce. Jedná se o lokalitu v centru města určenou k zastavení a jakýkoliv jiný záměr také může zvýšit dopravní zátěž. Nejde tak o situaci čímkoli výjimečnou, která by založila přímé dotčení na právech skrze nesporný argument o navýšení dopravy. Deklarované zvýšení dopravy v určitém čase pak nelze označit za dostatečně intenzivní; povaha provozu umístované stavby totiž nemá nijak výjimečný potenciál zatížení autodopravou. Žalobcovu námitku ohledně tvoření kolon před křižovatkou považoval krajský soud za obecnou; nelze z ní mít za to, že by doprava v důsledku uskutečnění záměru narostla v mimořádné intenzitě. Zatížení měst dopravou, zejména ve špičkách, je navíc realitou. Okruh argumentace, který se týkal budoucí výstavby lokality, soud taktéž považoval za nedůvodný.

II. Obsah kasační stížnosti

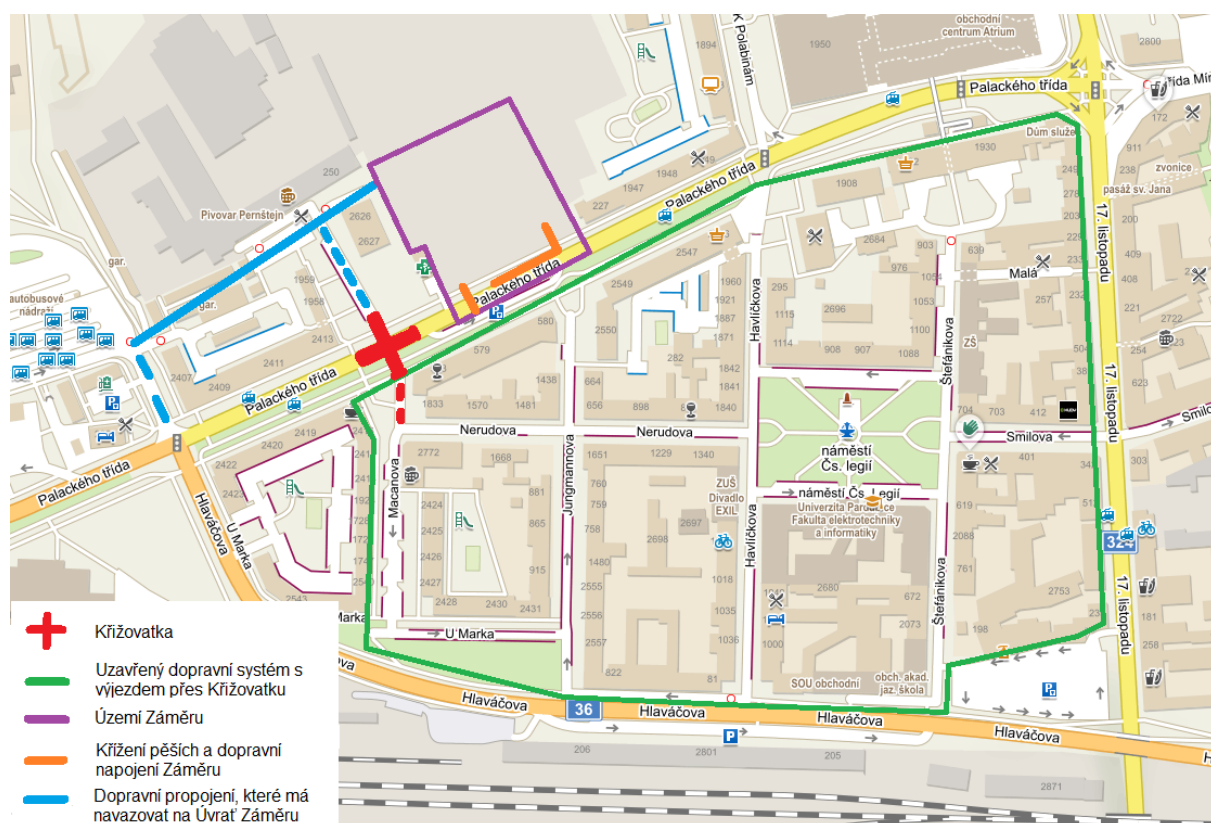
[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti předně zopakoval námítky, na základě nichž dovozoval své přímé dotčení záměrem. Je vlastníkem bytu v ulici Nerudova, jehož dopravní obsluha je zcela závislá na dopravním napojení na Palackého třídu prostřednictvím křižovatky mezi Palackého třídou a ulicí Macanova. Tato křižovatka je jediným možným výjezdem vozidel

pokračování

z čtvrti, která kromě ulice Nerudova zahrnuje ještě několik dalších ulic. Jde také o hlavní vjezd do lokality; alternativu představuje pouze užší jednosměrná ulice Smilova. Záměr navíc počítá s drive-in bankomatem, který má také potenciál přispět k nezanedbatelnému nárůstu pozemní dopravy na Palackého třídě. Součástí záměru je také úvrať prozatímně zaslepené komunikace k areálu pivovaru, která potenciálně může přivést dopravu na severní větev křižovatky. Záměr je první fází mnohem rozsáhlejší zástavby na severní straně dotčené plochy přestavby, a tak se dá do budoucna počítat s dalším dopadem úvrati na provoz na křižovatce.

[7] Stěžovatel dopravní situaci v kasační stížnosti znázornil následovně:



[8] Stěžovatel namítá, že pro to, aby byla řádně posouzena míra jeho dotčení, je nezbytné posoudit intenzitu zvýšení dopravy a vzít v potaz vlastnosti přilehlých komunikací, což správní orgány neučinily. Krajský soud na jednu stranu s odkazem na judikaturu uznal, že možná nastalá dopravní situace vyžaduje komplexní posouzení, avšak na druhou stranu žádné takové komplexní posouzení neproběhlo. Bylo již na stavebním úřadu, aby si obstaral data o dopravní situaci, pokud mu za účelem vyhodnocení přímého dotčení stěžovatele chyběla. Stěžovatel setrvává na tom, že stavební úřad i žalovaný pochybili tím, že nezpracovali dopravní model pro zjištění vlivu záměru na stávající systém přilehlých komunikací. Žalovaný měl kvůli neexistenci důvěryhodného podkladu pro rozhodování stavebního úřadu ohledně zátěže dopravy jeho rozhodnutí zrušit, což neučinil a pouze odkázal na závěry stavebního úřadu. Správní orgány dopravní situaci v daném území nijak neposoudily, a závěr krajského soudu, podle kterého „[p]ovaha provozu umístované stavby nemá nijak výjimečný potenciál zatížení autodopravou na rozdíl od jiných v úvahu připadajících staveb“, nelze považovat za dostatečné odůvodnění. Krajský soud také nepřipustně přenesl

svoji povinnost zjišťovat skutkový stav na stěžovatele. Uvedl, že tvrzení stěžovatele o současném (údajně hraničním) stavu dopravy není čímkoli podložené, rovněž tak nelze vyhodnotit, jakým způsobem by k onomu již tak tvrzenému špatnému stavu mělo či mohl přispět uskutečnění stavebního záměru. V souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) je ale povinen řádně zjistit skutkové okolnosti správní orgán.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že by rozhodujícím faktorem měla být vzdálenost bytové jednotky od záměru a křižovatky. Rozhodující jsou naopak vlastnosti místních dopravních komunikací, jejichž využívání již nyní významně stěžovatele obtěžuje a uskutečnění záměru může situaci jen zhoršit. Podle krajského soudu stěžovatel sice uvádí, že se v ranních hodinách před křižovatkou tvoří kolony, ale zároveň neuvádí, že je právě těmito kolonami přímo omezován. Stěžovatel tento výklad námitek vnímá jako účelový. Z jeho námitek je totiž zřejmé, že jakožto vlastník bytu v ulici Nerudova je ranními kolonami přímo omezován a z obavy před zhoršením této dopravní situace se domáhal přiznání účastenství v územním řízení. Soudu na jednu stranu stačí implicitní vypořádání námitek stěžovatele, ale na druhou stranu po stěžovateli požaduje naplnění přísnějších požadavků na jednoznačnost a konkrétnost vyjadřování. Při posuzování přímého dotčení stěžovatele musí být vzaty v potaz i další fáze výstavby v daném území. Upozorňuje v této souvislosti na rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2012, čj. 1 As 47/2012-38, podle kterého je mimo jiné u územního řízení nežádoucí tzv. „salámová metoda“. Tedy taktika, při které se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně.

[10] Dále stěžovatel namítá, že v jeho případě bylo vhodné, aby s ním bylo jako s účastníkem řízení předběžně nakládáno, i kdyby pak správní orgány v meritorním posouzení došly k tomu, že mu toto postavení nemělo náležet. V této souvislosti upozorňuje na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63, a odbornou komentářovou literaturu.

[11] Stěžovatel také setrvává na tom, že stavební úřad ani žalovaný neuvedli žádné konkrétní přezkoumatelné argumenty, proč by neměl být záměrem dotčen na svých právech. Žalovaný na námitky stěžovatele v podstatě nereagoval. Je přitom i podle komentářové literatury důležité, aby se účastníkovi řízení dostalo v odůvodnění odpovědi na všechny otázky a námitky, a i zcela zcestnou námitku či vyjádření je třeba odůvodnit, a to i tak, že nesouvisí s předmětem řízení. Krajský soud uvedl, že správní orgány nepochybily tím, že nereagovaly přímo a výslovně na konkrétní námitky a že odůvodnění může být koncipováno jako implicitní odpověď na námitky stěžovatele. Stěžovatel ale nesouhlasí s tím, že by obdržel byť implicitní přezkoumatelnou odpověď na jakoukoliv ze svých námitek. Žalovaný dokonce v napadeném rozhodnutí bez dalšího zopakoval tvrzení, které stěžovatel v odvolání označil za obecné, neodůvodněné a nepřezkoumatelné.

[12] Stěžovatel setrvává též na tom, že závazné stanovisko odboru dopravy, ze kterého vycházeli stavební úřad i žalovaný, je nepřezkoumatelné. Zcela v něm totiž chybí úvahy, kterými se daný orgán řídil při hodnocení podkladů. Jediným podkladem, který tento orgán hodnotil, je navíc bezpečnostní audit, který však hodnotí pouze bezpečnost dopravy a není pro zhodnocení celkových dopadů záměru dostačující.

pokračování

[13] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a obě rozhodnutí žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na svá předešlá vyjádření, odůvodnění rozhodnutí (svého i stavebního úřadu) a na obsah správního spisu. Stěžovatel nemůže být umístěním stavby přímo dotčen na svém vlastnickém právu k nemovitosti. Neměl postavení účastníka, proto mu nesvědčilo právo v řízení uplatnit námitky. Proto ani žalovaný neposuzoval jeho odvolání meritorně.

[15] Osoba zúčastněná na řízení navrhla zamítnutí kasační stížnosti s tím, že stěžovatel uplatnil tvrzení, která jsou pro projednání věci bez významu. Předmětem řízení je totiž výlučně určení, zda je účastníkem územního řízení. Jeho výhrady k předmětu územního řízení, jeho průběhu a výsledku se nejen nezakládají na pravdě, ale především nejsou relevantní. Jeho účastenství totiž nevzniklo, vzniknout nemělo a podle zákona ani nemohlo. Argumentace stěžovatele ohledně přímého dotčení v důsledku dopravní náročnosti záměru je v rozporu s aplikační praxí a měla by absurdní dopady. Každý stavební záměr s sebou nese určité riziko změny v dopravní náročnosti na okolí a pokud by se s každým vlastníkem nemovité věci v širokém okolí nakládalo jako s účastníkem řízení, mělo by územní řízení až tisíce účastníků. Tvrzení stěžovatele jsou navíc obecná a hypotetická a nemohou obstát pro přiznání účastenství osobě, která nemá s posuzovaným záměrem zjevně věcnou ani místní vazbu. Správní orgán není povinen posuzovat do nepřiměřeného detailu každý nepodložený podnět osoby, která s ohledem na standardní výklad nesplňuje podmínky účastenství. Účastník řízení je dle § 52 správního řádu povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán právě z jeho tvrzení vycházet.

[16] Námitky stěžovatele směřují vůči samotným principům územního plánu, s nímž je územní rozhodnutí v souladu. To se týká mimo jiné i napojení záměru na pivovar, které však není v rámci územního rozhodnutí povolováno. Navíc se počítá s propojením pivovaru s autobusovým nádražím, a není tedy pravda, že by případné budoucí propojení záměru s pivovarem zatížilo křižovatku ulice Macanova a Palackého třídy. Plocha záměru je navíc původně plochou pro výrobu, která historicky generovala dopravní zátěž. Dopravní napojení záměru bylo konzultováno s odborem dopravy, který si vyžádal zpracování dopravního bezpečnostního auditu. Kromě toho správní orgány vzaly v potaz další relevantní podklady. Pokud by v místě záměru probíhala intenzivní výroba, jak tomu bylo dříve, tak by dopravní zátěž byla ještě vyšší. Již územní plán navíc počítá s dopravním napojením záměru ze všech světových stran. Osoba zúčastněná nesouhlasí ani s tím, že by chybělo závazné stanovisko k záměru. Odkazuje na závazné stanovisko odboru dopravy, které je řádně odůvodněno a stěžovatel se ani nedomáhal jeho přezkoumání zákonem předvídaným postupem. Případné účastenství stěžovatele by na výsledku řízení nic nezměnilo.

[17] Podle osoby zúčastněné ze stěžovatelem citovaného rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2017-25, nevyplývá, že je nezbytné posoudit intenzitu zvýšení dopravy. Ta je pouze jedno z možných kritérií přímého dotčení. Rozporuje též tvrzení stěžovatele, že vzdálenost jeho bytu je pro posouzení rozhodujícím faktorem. Z rozsudku krajského soudu

i rozhodnutí žalovaného totiž vyplývá, že se jedná o jedno z mnoha uvážení kritérií. Ani při respektování nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, navíc nelze při výkladu pojmu sousedních pozemků zcela vypustit kritérium místní souvislosti (ani vzdálenosti). Pro příjezd k bytu stěžovatele navíc existuje k ulici Macanova alternativa v podobě ulice Smilova. K argumentu „salámovou metodou“, osoba zúčastněná uvedla, že citovaná judikatura se týká problematiky ochrany životního prostředí a pro posouzení účastenství stěžovatele není relevantní. Pokud by správní orgán musel při posuzování účastenství v územním řízení hodnotit budoucí záměry, pak by byla veškerá územní řízení ochromena. Stěžovatelem citovaný rozsudek čj. 2 As 12/2008-63, který by mohl založit jeho předběžné účastenství vlivem komplexnosti posouzení, se pak týkal skutkově odlišné věci. Důvody, kvůli kterým by účastenství vyžadovalo komplexní posouzení, navíc byly v průběhu řízení vyvráceny. Podle osoby zúčastněné není nutno zpracovat dopravní model. Skutkový stav je dostatečně zjištěn navzdory jeho nezpracování a v textu správních rozhodnutí i napadeného rozsudku jsou úvahy ohledně skutkového stavu jasně vyjádřeny. Právní předpisy, zejména § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), umožňují správní uvážení a nebylo povinností správních orgánů zpracovat dopravní model pro účely územního rozhodnutí. Obzvlášť, když dopravní řešení bylo řádně vyhodnoceno již v rámci zpracování územního plánu. Stěžovatel v řízení nedoložil přímé dotčení záměrem a není možné pod záštitou zásady materiální pravdy požadovat po správních orgánech, aby vyhověly veškerým jeho požadavkům na prokázání určitých skutečností. Co se týče závazného stanoviska odboru dopravy, osoba zúčastněná dodává, že veškeré námitky stěžovatele již byly vypořádány. Obsah stanoviska byl dostatečně vyjasněn a jeho potenciální vada nemohla mít vliv na předmět řízení.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností jednotlivých kasačních námitek. Kasační stížnost lze totiž podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Musí tedy vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). Obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel rozhodnutí krajského soudu napadá, také nejsou přípustné (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59). Nepřípustné jsou pak také námitky, které stěžovatel mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem, ale neučinil tak.

pokračování

[19] S námitkami, které se týkají nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska odboru dopravy, se krajský soud vypořádal v bodě 47 napadeného rozsudku. Zabýval se zde jak tvrzením o chybějícím výroku stanoviska, tak i jeho případnou nejasností. Stěžovatel nicméně v kasační stížnosti na konkrétní odůvodnění krajského soudu nereaguje a pouze znovu (a obecně) opakuje, že závazné stanovisko je nepřezkoumatelné. Tato část kasačních námitek je proto v souladu s výše citovanou judikaturou nepřipustná.

[20] Za nepřipustnou je pak třeba označit také námitku, kterou stěžovatel reaguje na závěr krajského soudu (v bodě 44 odůvodnění napadeného rozsudku), podle něhož stěžovatel sice uvádí, že se v ranních hodinách před křižovatkou tvoří kolony, ale zároveň neuvádí, že je právě těmito kolonami přímo omezován. Sice by se mohlo jevit, že krajský soud tímto zdůrazněním dílčího tvrzení stěžovatele neinterpretovat jeho námitky řádně, nicméně z kontextu odůvodnění rozsudku (zejména jeho bodu 43) je zřejmé, že krajský soud zohlednil související námitky stěžovatele i jejich smysl (tedy, že stěžovatel spatřuje dotčení práv v tom, že se zvýšením automobilové dopravy zhorší dopravní dostupnost lokality, ve které vlastní bytovou jednotku). Kasační námitka, podle které je interpretace této dílčí námitky krajským soudem účelová, se tedy mýlí s podstatou rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku.

[21] Co se týče argumentace „salámovou metodou“, tou se krajský soud zabýval v bodě 45 napadeného rozsudku. Především v této souvislosti uvedl, že ze skutečnosti, že umisťovaná stavba je první částí další výstavby lokality, nelze vyčíst ani možné budoucí dotčení na právech stěžovatele. Jak s odkazem na vysvětlení žalovaného a osoby zúčastněné dodal, součástí další výstavby navíc má být dopravní napojení z dalších světových stran, a ani v budoucnu tak nepůjde o přímé a jediné zatížení křižovatky. Kasační stížnost nicméně ani na toto vypořádání provedené krajským soudem nijak nereaguje a s odkazem na judikaturu (týkající se navíc primárně posuzování vlivů na životní prostředí) setrvává toliko na obecné argumentaci týkající se nežádoucího užívání uvedené metody. I v tomto případě se tedy jedná o nepřipustnou kasační námitku.

[22] Jde-li o zbývající část kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud ji posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných (připustných) důvodů; zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Z připustných námitek se Nejvyšší správní soud zabýval v první řadě námitkami spadajícími pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které směřují vůči nepřezkoumatelnosti či jiným vadám řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[25] Stěžovatel v tomto směru namítá, že v rozhodnutí žalovaného nejsou obsaženy žádné konkrétní přezkoumatelné argumenty. Jedná se o námitku, se kterou se vypořádal již krajský soud v bodech 26-35 napadeného rozsudku. Stěžovatel na svém původním náhledu setrval. Přestože tak opět učinil spíše jen v obecné rovině, je třeba připustit, že pokud by krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, sám by tím zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti (přezkoumatelností rozsudku se navíc kasační soud musí zabývat z úřední povinnosti). Takovou vadu napadeného rozsudku však v projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal. Správní orgány jednoznačně

předestřely svůj pohled na to, proč stěžovatel daným záměrem podle nich nemůže být dotčen. Ve stejné míře obecnosti, v jaké stěžovatel nyní uplatnil dané kasační námitky, k tomu lze dodat, že je možné připustit, aby odvolací správní orgán převzal (odkázal na) závěry prvostupňového rozhodnutí. K závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (a v návaznosti na to rozsudku krajského soudu) pak nemůže vést ani argumentace stěžovatele, který v kasační stížnosti upozornil na to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí bez dalšího zopakoval tvrzení, která stěžovatel již v odvolání označil za „*obecná, neodůvodněná a nepřezkoumatelná*“. Nesouhlas s věcným závěrem správního orgánu (soudu), nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností. K tomu je navíc třeba dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161).

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, podle které krajský soud nezohlednil, že žalovaný porušil zásadu materiální pravdy zakotvenou v § 3 správního řádu, neboť nezpracoval dopravní model.

[27] Uvedená zásada spočívá v povinnosti správního orgánu postupovat tak, aby byl v nezbytném rozsahu zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nemá tedy (v kontrastu se zásadou formální pravdy) vycházet pouze ze skutkových tvrzení účastníků řízení. Jinak řečeno, s tím, že účastník neoznačí důkaz na podporu svých tvrzení, není přímo spojen jeho procesní neúspěch. Tato zásada však v řízeních před správními orgány nestojí sama o sobě a v obecné rovině je doplněna například povinností účastníků označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu) či zásadou volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 téhož zákona). Posouzení, zda má podklady k prokázání určitých skutečností či doložení tvrzení obstarat správní orgán, nebo účastník řízení (osoba, která se domáhá účastenství v řízení), bude pak vždy do značné míry individuální. V tomto směru bude nepochybně potřeba přihlídnout k podobě předmětu řízení (zde záměru) a tvrzení takové osoby. V nyní projednávané věci žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z toho, že otázka zahuštění dopravy na Palackého třídě a výjezd z ulice Nerudova a příjezd k nemovitosti stěžovatele nemá vliv na přímé dotčení vlastnických práv k jeho nemovitosti. S ohledem na toto východisko, povahu záměru a podobu tvrzení stěžovatele považoval zjištěný skutkový stav za dostatečný pro rozhodnutí, aniž by si musel opatřit další podklady. V této souvislosti pak odůvodnění napadeného rozsudku taktéž poukazuje na obecnost tvrzení stěžovatele, resp. míru závažnosti možného budoucího dopravního zatížení. S tímto náhledem krajského soudu (a zdůrazněním naposledy uvedených skutečností) se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. S ohledem na povahu záměru, danu lokalitu a obecnost tvrzení stěžovatele nelze mít za to, že by správní orgány nepřipustně přenášely povinnost zjišťovat skutkový stav na stěžovatele. Kasační námitky týkající se porušení zásady materiální pravdy tedy nejsou nedůvodné.

[28] Jde-li o okruh námitek týkajících se samotné podstaty sporu (posouzení otázky účastenství stěžovatele v územním řízení), relevantní právní úpravu zde představuje

pokračování

především § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, podle něhož jsou účastníky územního řízení též *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*. Účastenství v územním řízení se tedy v tomto smyslu odvíjí od naplnění dvou podmínek: existence vlastnického (jiného věcného) práva k sousední nemovitosti a přímého dotčení tohoto práva.

[29] První podmínku je potřeba vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99. Ústavní soud v něm upřednostnil širší pojetí pojmu *soused* a konstatoval, že nemá být zákonem pevně uzavřen okruh „*těch osob, které se účastenství domáhají s odkazem na vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich*“. Uzavřená legální definice totiž omezuje prostor pro uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být dotčena práva „nemezuujícího“ souseda. Jako příklad uvedl vlastníky pozemků „za potokem“, „za cestou“ či „za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby“. Posouzení otázky, co lze považovat za sousední pozemek, podle něj musí být individuální (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 řízení v rámci správního soudnictví. Nejvyšší správní soud pak ve své navazující judikatuře v této souvislosti dospěl mimo jiné k tomu, že se sousedním pozemkem může za určitých okolností rozumět i pozemek, který je od stavby vzdálený značně (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 As 57/2014-41).

[30] Druhou podmínkou – přímým dotčením práva – se podle judikatury Nejvyššího správního soudu rozumí především změna poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnického práva k nemovitosti (rozsudek ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 54/2011-91, či rozsudek ze dne 22. 7. 2020, čj. 2 As 267/2019-81). Nejvyšší správní soud přitom dovodil, že přímé dotčení může spočívat i ve zvýšení dopravy (rozsudky ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS, či ze dne 13. 11. 2020, čj. 5 As 270/2019-69). Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů (již zmíněný rozsudek čj. 7 As 17/2013-25).

[31] Podle Ústavního soudu je ústavně konformním výkladem účastenství určitého subjektu v územním řízení výklad extenzivní (náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04). Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo vyhověno věcným námitkám, ale postačuje pouhá možnost („potence“) dotčení práva. Teprve při věcném posouzení mají stavební úřady zkoumat reálnost zásahu do práv účastníka. Účastenství ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS).

[32] V nyní projednávané věci není sporné, že stěžovateli svědčí vlastnické právo k bytové jednotce v ulici Nerudova. Otázkou však je, zda se tato nemovitost dá považovat za sousední ve smyslu výše citovaného ustanovení. Bytová jednotka stěžovatele je od záměru značně vzdálená (vzdálenost vzdušnou čarou přesahuje 200 metrů). S ohledem na citovanou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu je však nutno vykládat pojem *sousední* široce. To, že nemovitost stěžovatele nesousedí bezprostředně s územím záměru, tedy neznamená nutně, že by nemohla být považována za sousední. Zároveň to však

neznamená, že by sousední byla každá nemovitost v širokém okolí; je potřeba vzít v potaz povahu zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů. Částečně se tedy i při posuzování první podmínky v těchto nejasných případech hodnotí také samotný potenciál přímého dotčení, a hodnocení uvedených dvou podmínek tak může v případě nemezujícího sousedění splynout dohromady.

[33] Jak již bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud připustil, že sousední nemovitostí, která by mohla být dotčena stavebním záměrem, může být i taková, která je od záměru značně vzdálená (viz též rozsudek ze dne 25. 10. 2023, čj. 6 As 386/2021-64). Takový závěr však soud přijal při hodnocení dosti specifické situace (nemovitost osoby, která se domáhala účastenství, se nacházela u komunikace, jež měla zajišťovat dopravní obslužnost nově vznikající zástavby, která se skládala z jednoho bytového a dvaceti čtyř rodinných domů). Ve stěžovateli citovaném rozsudku čj. 7 As 17/2013-25 pak šlo o situaci, kdy mohla přímo přes pozemek ve vlastnictví účastnice řízení vést jedna z přístupových cest k umístované stavbě. K tomu, že by sousední nemovitost mohla být značně vzdálená od záměru, Nejvyšší správní soud došel také například v již zmíněném rozsudku čj. 6 As 57/2014-41. V daném případě se stěžovatel domáhal účastenství proto, že měla být záměrem omezena jedna z více přístupových cest k jeho pozemku, kterou užíval. Nejvyšší správní soud však uvedl, že by takový argument byl relevantní pouze tehdy, kdyby umístěním záměru do území mohlo dojít k zániku či významnému omezení jediného (či jediného vhodného) přístupu k dané nemovitosti, který naplňuje nutnou komunikační potřebu vlastníka.

[34] Výše provedený přehled existující soudní praxe je pro posouzení nyní projednávané věci významný. Je z něj totiž patrné, že v obecné rovině je možné odvíjet naplnění podmínek účastenství v územním řízení také od vlastnictví nemovitosti ve větší vzdálenosti od místa umístění záměru, a dotčení vlastnického práva může nepochybně představovat i zvýšení dopravy (ovlivnění dopravní situace). Shora citovaná judikatura se nicméně týkala situací, v nichž byla práva některých subjektů (osob) s ohledem na povahu záměru a okolnosti věci dotčena ve významné intenzitě a v řadě ohledů se jednalo o okolnosti spíše specifické. Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku i správních orgánů, že taková intenzita či specifická okolnost v nynější věci naplněna není. V tomto směru lze předně upozornit na to, že sporný záměr nepočítá s přivedením další dopravy na ulici Nerudova, a není tak na projednávanou věc plně aplikovatelná judikatura, která připouští účastenství v řízení na základě vlastnictví nemovitosti, ke které přiléhá komunikace, jež má zajišťovat dopravní obslužnost umístované stavby. Sám stěžovatel koneckonců již v odvolání uvedl, že dotčení je dáno možným dopadem záměru na křižovatku a nesouvisí s imisním vlivem záměru na nemovitost stěžovatele. Zároveň samozřejmě s ohledem na povahu nemovitosti nepřipadá v úvahu, aby přes samotnou nemovitost stěžovatele vedla přístupová cesta k záměru; proto není pro projednávanou věc příhodný ani stěžovatelem citovaný a shora zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu. Zároveň není zřejmé, že by uskutečněním záměru došlo k výrazné změně existujících poměrů v lokalitě. Palackého třída je totiž zcela zjevně již v současnosti rušnou ulicí, na které se nachází vlakové i autobusové nádraží, pošta a řada restaurací a obchodů (včetně obchodního domu). Proto ani v tomto ohledu nelze (s přihlédnutím k popsáním okolnostem tohoto případu) hovořit o naplnění podmínky přímého dotčení stěžovatele právě v důsledku nyní řešeného záměru. Ani z tvrzení stěžovatele nevyplývají žádné okolnosti, které by svědčily tomu, že by záměr oproti existujícímu stavu byl způsobivý

pokračování

omezit přístup k nemovitosti (resp. z nemovitosti) stěžovatele tak významně, aby to svědčilo jeho účasti v územním řízení.

[35] Lze dodat, že umístění v podstatě každé stavby, ve které mají být poskytovány služby lidem, s sebou nese potenciál, že bude navštěvovaná, a tedy zvýší i dopravní zatížení v bližším i vzdálenějším okolí. To však bez dalšího nezakládá nárok vlastníků všech nemovitostí v okolí na to, aby byli účastníky řízení o jejím umístění. Ačkoliv by tedy extenzivním výkladem bylo možné dovodit, že nemovitost stěžovatele se záměrem (v širším slova smyslu) sousedí, stěžovatelem uváděné skutečnosti nemohou s ohledem na okolnosti dané věci založit možnost jejího přímého dotčení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

[36] Stěžovatel v této souvislosti dále v kasační stížnosti zpochybnil závěry krajského soudu v tom, že by měla být vzdálenost bytové jednotky od záměru a křižovatky rozhodujícím faktorem. K tomu lze předně uvést, že při posuzování pojmu *sousední* a s tím souvisejícího přímého dotčení se zohlednění kritéria vzdálenosti vyhnout nedá (ostatně samotný pojem *sousední* označuje vzdálenost, byť se jedná o neurčitý právní pojem). Ve vztahu k dané kasační argumentaci je pak třeba především poukázat na to, že z bodu 32 ani ostatních částí napadeného rozsudku nevyplývá, že by pouze vzdálenost samotná byla pro soud určujícím kritériem.

[37] K výše vypořádané části kasační argumentace lze ostatně ještě dodat, že argumenty stěžovatele ve značné míře nesměřují vůči přímému dotčení jeho nemovitosti, nýbrž vůči dotčení Palackého třídy a křižovatky. Svoje účastenství tedy ve značné míře v konečném důsledku neodvozuje od přímého dotčení svého vlastnického práva, nýbrž od tvrzeného dotčení obecného užívacího práva. Jak však již nicméně v minulosti uvedl Nejvyšší správní soud, obecné užívání nemůže založit účastenství v územním řízení (rozsudek čj. 6 As 57/2014-41, bod 8).

[38] Nejvyšší správní soud se pak neztotožnil ani s námitkou, podle které mělo být se stěžovatelem nakládáno jako s účastníkem řízení předběžně, i kdyby následně správní orgány měly dojít k tomu, že mu postavení účastníka řízení náležet nemělo. K tomu lze poznamenat, že stěžovatelem předestřený postup sice může představovat v úvahu přicházející praxi správních orgánů, která zohledňuje princip procesní ekonomie a vylučuje omezení jednotlivce v subjektivních procesních právech (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63). Nejde však o zákonnou povinnost správních orgánů, při jejímž nedodržení by mělo být jejich rozhodnutí bez dalšího zrušeno. Jak již popsal krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, stavební úřad v dané věci respektoval sled posouzení stěžovatelem uplatněných námitek, resp. jeho účastenství v řízení. Ani v tomto směru tedy není na místě napadenému rozsudku cokoliv vytknout.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost (v přípustné části) není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[40] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu

nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[41] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení dospěl soud k závěru, že právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá, byť o náhradu nákladů požádala. Uvedla, že stěžovatel s ohledem na svoji odbornost i předchozí výkonnou funkci v rámci Magistrátu města Pardubic měl a mohl vědět, že jeho žaloba a kasační stížnost jsou zcela bezpředmětné a nedůvodné a jeho jednání vykazuje znaky šikanózního výkonu práva. V tomto ohledu spatřuje osoba zúčastněná důvody hodné zřetele k tomu, aby jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení přiznal. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo jen na náhradu těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci však žádnou povinnost soud neuložil (vyjádření se ke kasační stížnosti je jejím právem, nikoliv povinností uloženou soudem). Dovolává se sice důvodů zvláštního zřetele hodných s poukazem na předchozí profesní působení a vzdělání stěžovatele, ale samotná skutečnost, že se stěžovatel domáhá soudní ochrany, aniž by současně bylo možno jakkoliv dovodit, že tohoto svého práva zneužívá (či jej vykonává šikanózním způsobem), takovým důvodem být nemůže.

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

V Brně 24. dubna 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu