



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **L. P., a.s.**
IČ X, sídlem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlím Zborovská 11, 150 21 Praha 5

za účasti: **P s.r.o.**
IČ X, sídlem X
zastoupená Mgr. Ing. Václavem Staňkovským, LL.M.,
sídlím Slezská 1, 120 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2017 č. j. 102287/2017/KUSK

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Průběh správního řízení

1. Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení bylo u Městského úřadu Hostivice (dále „stavební úřad“) vedeno územní řízení o umístění stavby „*Novostavba – provozní areál firmy P - parc. č. X kat. území K*“.
2. Součástí předložené projektové dokumentace bylo mj. vyjádření společnosti ČA, a. s., ze dne 26. 1. 2017 „*na základě plné moci udělené 30. 12. 2016 společností LP, a.s., jako nesouhlas provozovatele LP R k projektové dokumentaci*“. Ta ve vyjádření uvedla, že záměr je umístěn v území nacházejícím se v ochranném pásmu a doporučila záměr projednat s Řízením letového provozu ČR. Dále zmínila, že lokalita se nachází v ochranném hlukovém pásmu L a že případná výstavba objektu k trvalému bydlení předpokládá provedení protihlukových opatření vnitřních prostor, která je povinen provést stavebník. Dále upozornila na dlouhodobě nedořešenou dopravní obslužnost lokality s tím, že realizace jakéhokoli záměru navyšujícího dopravu v oblasti křižovatky A/L je možná až po realizaci řešení této křižovatky.
3. Stavební úřad dne 13. 4. 2017 vydal pod č. j. 06447/17/SÚ rozhodnutí o umístění výše uvedené stavby (dále jen „územní rozhodnutí“). Jako druh a účel umísťované stavby je v rozhodnutí uvedeno, že jde o výstavbu provozního areálu osoby zúčastněné na řízení se skladovou halou a administrativní částí sloužící jako sídlo firmy. Stavební úřad nejednal v územním řízení s žalobkyní jakožto účastnicí řízení.
4. Dne 3. 5. 2017 obdržel stavební úřad podání žalobkyně, nazvané „*žádost o přiznání postavení účastníka řízení a odvolání proti rozhodnutí ze dne 13. 4. 2017*“. Žalobkyně v podání uvedla, že měla být v předmětném územním řízení označena jako účastník podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tedy jako osoba, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Žalobkyně k tomu uvedla, že je provozovatelkou LVHP (dále jen „L“) a zároveň je zcela ovládána společností ČA, a. s., která vlastní veškeré nemovité věci v areálu L. Dále v odvolání argumentovala, proč měla být účastníkem řízení (tuto pak opakuje v žalobě, viz dále).
5. Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 8. 2017 č. j. 102287/2017/KUSK (dále „napadené rozhodnutí“) bylo odvolání žalobkyně zamítnuto jako nepřípustné, neboť žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně není účastnicí řízení podle § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), a § 85 stavebního zákona. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně nesplnila základní formální předpoklady účastenství dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Žalobkyně totiž nebyla vlastnící ani neměla věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Žalobkyně je provozovatelkou L. Jejím jediným akcionářem je společnost ČA, a.s., která je vlastníkem nemovitostí v areálu L. Žalobkyně předmětné nemovitosti nevlastnila. Skutečnost, že ČA, a.s., je jediným

akcionářem žalobkyně, kterou zastupoval na základě plné moci, byla zcela irelevantní pro naplnění prvního z předpokladů účastenství podle citovaného předpisu. Tvzení žalobkyně, že byla jako provozovatelka L dotčena na svých právech ke stavbám a pozemkům v areálu L je tedy zcela irelevantní z hlediska § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Její účastenství nelze dovodit ani z § 85 odst. 3 stavebního zákona, který výslovně vylučuje z účastenství na územním řízení nájemce bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Pokud tedy nebyla splněna první podmínka účastenství (existence vlastnického či jiného věcného práva), je vyloučeno, aby došlo k naplnění druhé z podmínek, tj. přímému dotčení těchto práv územním rozhodnutím. Žalovaný dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, připomněl, že účastník řízení není v územním řízení oprávněn hájit jiné než své vlastní zájmy. K námitce žalobkyně, že má povinnost zajistit na své náklady protihluková opatření, žalovaný uvedl, že tato povinnost se týká pouze určitých typů staveb (bytové domy, rodinné domy, stavby pro předškolní a školní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely apod.), nikoli provozního areálu jako v tomto případě. Námitku intenzity dopravního provozu žalovaný shledal také nedůvodnou, mj. s poukazem na stanovisko krajského úřadu.

II. Obsah žaloby

6. Žalobkyně v žalobě setrvává na své argumentaci, že s ní mělo být v územním řízení zacházeno jako s účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Připomíná, že je provozovatelkou L, zároveň je zcela vlastněna společností ČA, a.s., která vlastní veškeré nemovité věci v areálu L. Namítá, že její vyjádření z 26. 1. 2017 bylo nesprávně posouzeno, neboť v něm uvedla skutečnosti, které měly být posouzeny dle § 89 odst. 3 stavebního zákona, tedy jako skutečnosti, které zakládají její postavení účastníka řízení. Odkazuje přitom na § 28 správního řádu a zdůrazňuje, že správní orgán má vycházet především z materiálního pojetí účastenství, nikoli formálního. Žalobkyně je přesvědčena, že stavební úřad ji měl na základě jejího vyjádření z 26. 1. 2017 považovat za účastníka řízení. Bylo totiž jasně uvedeno, že územním rozhodnutím z 8. 1. 2004 bylo vyhlášeno ochranné hlukové pásmo a žalobkyně je dotčena jako provozovatelka L na svých právech ke stavbám a pozemkům v areálu L umístěním stavby, neboť tato stavba byla umístěna v ochranném hlukovém pásmu. Je tak dotčeno právo žalobkyně k provozování L a jejím prostřednictvím i vlastnická práva k nemovitostem vlastněných mateřskou společností žalobkyně. Zde žalobkyně odkazuje na § 31 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o ochraně veřejného zdraví“), s tím, že jako provozovatelka L má povinnost na svůj náklad provést a zajistit protihluková opatření, aby byly aspoň uvnitř staveb splněny hygienické limity hluku. Ze zákona je tak dána její povinnost, aby něco konala (zajistila protihluková opatření). Umisťovanou stavbou jsou dotčena její práva, neboť se umisťuje v ochranném hlukovém pásmu. Dále připomíná, že ve svém vyjádření z 26. 1. 2017 zmiňovala, že dojde ke zhoršení dopravní obslužnosti L. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, žalobkyně opětovně dovozuje dotčení svých práv. Poukazuje i na skutečnost, že jí bylo předmětné územní rozhodnutí doručeno do datové schránky.

7. V žalobě dále zdůrazňuje, že provozování L je specifikum a žalobkyně jakožto jeho

provozovatelka by měla být účastníkem řízení, neboť ona je nositelkou tohoto specifika a ona je dotčena na svých právech provozovat L. Ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona žalobkyně naplňuje tím, že jejím vlastníkem je společnost ČA, a.s., který sdružuje společnosti působící v oblastech souvisejících s provozováním mezinárodního L. Jediným akcionářem ČA, a. s., je stát zastoupený Ministerstvem financí. Žalobkyně se zabývá zejména provozováním veřejného mezinárodního L a je osobou ovládanou společností ČA, a.s., která se zabývá zejména pronájmem nemovitostí. Zmíněné propojení však žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednil. Výsledkem argumentace žalovaného je situace, kdy společnost ČA, a.s., by nemohla hájit svá práva k nemovitým věcem, protože není provozovatelkou L, a žalobkyni je upíráno hájit svá práva jako provozovatelka, neboť není vlastníkem předmětných pozemků.

8. Z uvedených důvodů žalobkyně uzavírá, že žalovaný byl povinen jednat s žalobkyní jako s účastníkem řízení a pokud měl pochyby o jejím účastenství, mělo být podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnuto, že účastníkem není, což se nestalo. Řízení je tak navíc zatíženo vadou, která má za následek nemožnost žalobkyně účinně se bránit proti argumentům ohledně nepřiznání postavení účastníku řízení. Žalovaný tak zamítl její odvolání nezákonně. Proto žalobkyně navrhuje, aby soud rozsudkem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí stavebního úřadu

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyslovil nesouhlas s tím, že pouze na základě vyjádření žalobkyně ji měl stavební úřad považovat za účastníka řízení. Všechny žalobní body žalovaný již vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Opakuje, že předmětem řízení nebyla stavba, u které by zákon vyžadoval zřízení protihlukového opatření, žalobkyně se do řízení nikdy nepřihlásila, záměr nezvyšuje zátěž pro dopravní obslužnost, nedoložila, že by měla vlastnické či jiné věcné právo k sousedním nemovitostem. Veškeré námítky mohla uplatnit prostřednictvím skutečného vlastníka nemovitostí. Odvolání tak bylo správně zamítnuto jako nepřipustné. Žalovaný nad rámec rozhodnutí posoudil též výhrady žalobkyně po materiální stránce a shledal je nedůvodnými.
10. Osoba zúčastněná na řízení taktéž navrhla zamítnutí žaloby. Má za to, že u žalobkyně nebyla naplněna podmínka existence vlastnického nebo věcného práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Propojení žalobkyně se společností ČA, a. s., považuje za irelevantní. Zdůrazňuje, že žalobkyně skutečnosti, které měly zakládat její postavení účastníka, netvrdila ani v řízení předcházejícím vydání územního rozhodnutí. Vyjádření žalobkyně z 26. 1. 2017 nepředstavuje námítky podle § 89 odst. 3 stavebního zákona, ale obsahuje pouze jakási doporučení a informace pro stavebníka. Logicky je pak vyloučeno, aby došlo k přímému dotčení vlastnických či jiných věcných práv žalobkyně, pokud tato práva ani nemá. Žalobkyně není v řízení oprávněna hájit jiné než své vlastní zájmy. Povinnost provést na své náklady protihluková opatření se předmětné stavby vůbec netýká. Tvrzená zhoršená dopravní obslužnost L nepředstavuje ani přímé dotčení na právech, nadto záměr nepředstavuje zvýšenou zátěž pro dopravní obslužnost. Žalovaný tak dle názoru osoby zúčastněné na řízení nebyl povinen s žalobkyní jednat jako s účastnicí ani o tom vydávat usnesení.

IV. Replika žalobce

11. Žalobkyně reagovala vyjádřením ze dne 17. 12. 2018, v němž akcentuje specifický vztah mezi ní a společností ČA, a.s., přičemž uvádí, že neexistuje určitá dělicí čára mezi tím, kdy jsou hájena práva žalobkyně a kdy společnosti ČA, a.s. Dále zdůrazňuje materiální pojetí výkladu účastenství a má za to, že použití § 28 správního řádu není vyloučeno užitím speciálních ustanovení ve stavebním zákoně. Výklad žalovaného a osoby zúčastněné na řízení by vylučoval účastenství jak žalobkyně, tak společnosti ČA, a.s., která sice byla vlastníkem nemovitostí, ale protože nebyla provozovatelem L, nešlo by o přímé dotčení jejích práv. Dle žalobkyně tím, že došlo k umístění stavby do ochranného hlukového pásma, došlo k dotčení práv žalobkyně. Ochranné hlukové pásmo je materiálně možno podřadit pod definici věcného břemene. Zvýšení dopravy může také představovat dotčení práv.

V. Posouzení věci soudem

12. Soud při přezkumu správního rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Podstatou sporu je otázka účastenství žalobkyně v územním řízení. Soud předesílá, že stavební zákon disponuje v § 85 speciální úpravou účastníků tohoto řízení, tudíž aplikace obecné úpravy účastenství podle § 27 správního řádu není na místě (viz § 192 odst. 1 stavebního zákona a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2012, č. j. 29 A 21/2011 - 35).
14. Podle § 85 stavebního zákona účinného do 31. 12. 2017 platilo následující:
- (1) Účastníky územního řízení jsou*
- a) žadatel,*
- b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.*
- (2) Účastníky územního řízení dále jsou*
- a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,*
- b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,*
- c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.*
- (3) Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.*
15. Ve věci není sporu, že žalobkyně nebyla a neměla být účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 ani podle § 85 odst. 2 písm. a) a c) stavebního zákona.
16. Žalobkyně se však domnívala, že jí účastenství v řízení příslušelo na základě § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. S tímto právním názorem se však soud neztotožnil. V zásadě lze v této otázce odkázat na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž je přesvědčivě zdůvodněno, proč žalobkyni nepříslušelo postavení účastníka územního rozhodnutí,

přičemž žalobkyně v žalobě primárně opakuje svoji argumentaci z odvolání.

17. Soud v prvé řadě připomíná, že žalobkyně nebyla přímo osobou, která měla vlastnické či jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Žalobkyně toto nijak nezpochybovala. Předmětné ustanovení však přiznává postavení účastníka pouze osobám, které takovým právem disponují. Už jen proto nemohla být žalobkyně v postavení účastníka územního řízení podle citovaného ustanovení.
18. Další zákonnou podmínkou je pak dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona možnost přímého dotčení tohoto vlastnického či jiného věcného práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám územním rozhodnutím. S ohledem na to, že žalobkyně žádným takovým právem nedisponovala, logicky nemohlo dojít ani k jeho dotčení.
19. Poukaz žalobkyně na „specifické“ propojení se společností ČA, a.s. na tomto závěru nemohl nic změnit. Jedná se o dvě odlišné právnické osoby, přičemž každá je nadána vlastní právní osobností, tj. způsobilostí mít práva a povinnosti. Proto se rozhodně nelze ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že mezi ní a společností ČA, a.s. není jasná „dělicí čára“, kdy se jedná o hájení jejího práva a kdy společnosti ČA, a.s. Na tom nic nemění ani žalobkyní zmiňovaný vztah ovládané a ovládající osoby ve smyslu zákona o obchodních korporacích. V případě účastenství v územním řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je účastenství každé osoby odvozováno od možnosti dotčení výhradně jejích práv a je vyloučeno, aby se domáhala ochrany práv jiných osob či odvozovala své účastenství od možného dotčení práv jiných osob, neboť i kdyby byla výtka uplatněná žalobkyní důvodná, tak by neznamenal porušení jejího (hmotného) práva, ale nanejvýš práva jiné osoby. Tento závěr opakovaně potvrdila i konstantní judikatura (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83, ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 - 98, ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012 - 40, či ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 As 246/2016 - 32). Došlo-li k dotčení práv společnosti ČA, a.s., nic jí nebránilo, aby se sama domáhala ochrany svých práv.
20. Pokud jde o tvrzení ohledně navýšení dopravy v důsledku umístění stavby, je pravdou, že přímé dotčení práv může být rozmanité a může jím být například zápach, hluk či jiné imise právě z dopravy. Vždy však ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona musí jít o dotčení práv citovaných v tomto ustanovení, tedy ve vztahu k vlastnickému či jinému věcnému právu k sousední stavbě nebo sousednímu pozemku nebo stavbě na nich. K dotčení těchto práv žalobkyně však z výše uvedených důvodů nemohlo dojít.
21. Povinnost žalobkyně jakožto provozovatelky L provést na své náklady protihluková opatření podle § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví na projednávanou věc vůbec nedopadá. Územním rozhodnutím bylo rozhodnuto o umístění provozního areálu se skladovou halou a administrativní částí sloužící jako sídlo firmy. Citované ustanovení se přitom týká *„bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb“*. Toto bylo žalobci již vysvětleno v napadeném rozhodnutí, v žalobě je však tato argumentace pouze opakována, aniž by v tomto ohledu bylo argumentačně vyvráceno odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navíc zde opět chybí, a to i v rovině tvrzení, přímé dotčení práv

žalobce uvedených v § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

22. Pokud jde o vyjádření žalobkyně k projektové dokumentaci z 26. 1. 2017, ani z tohoto vyjádření nelze dovozovat naplnění podmínek účastnictví v územním řízení. Žalobkyní zmíněný § 89 odst. 3 stavebního zákona pouze stanoví náležitosti námitek podaných účastníkem řízení, nijak nerozšiřuje okruh účastníků územního řízení nad rámec § 85 stavebního zákona. Z obsahu tohoto vyjádření rozhodně neplyne, že by žalobkyně měla vlastnické či jiné věcné právo k sousedním nemovitostem ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, a mohla být tedy vůbec dotčena na těchto svých právech. Postavení účastníka řízení se žalobce ve vyjádření explicitně ani implicitně nedomáhal. Stavebnímu úřadu proto nelze vyčítat, že v této jasné situaci s žalobkyní jako s účastníkem řízení nezacházel, ani že o tom, že žalobkyně není účastníkem, nevydal deklaratorní rozhodnutí podle § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu.
23. Skutečnost, že územní rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky žalobkyně, nezakládá její účastnictví v územním řízení, v tomto směru ani nezakládá legitimní očekávání. Ostatně žalobkyně v rozhodnutí není ani uvedena mezi účastníky řízení.
24. Výše uvedená právní úprava ani její výklad správními orgány přitom není v rozporu s právem žalobkyně na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod či čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud snad mělo být zasaženo do práv žalobkyně (byť jiných než uvedených § v 85 odst. 2 stavebního zákona). Je totiž třeba připomenout, že podání žaloby ve správním soudnictví není nutně podmíněno účastnictvím ve správním řízení (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, odst. 80).

VI. Závěr a náklady řízení

25. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že odvolání žalobkyně bylo zamítnuto jako nepřípustné v souladu s § 92 odst. 1 a § 81 odst. 1 správního řádu. Protože nebyl shledán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly.
27. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s. Podle tohoto ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, proto taktéž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze vygenerovat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. července 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu