



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobkyně: **Ing. D. J.**

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**  
sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

za účasti: 1. Šmída Group s. r. o.  
sídlem Borová 1711, Vracov  
2. J. H.

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 10. 2017, č. j. JMK 142492/2017, ze dne 8. 9. 2017, č. j. JMK 130279/2017, a ze dne 11. 10. 2017, č. j. JMK 146766/2017,

**takto:**

- I. Usnesení Městského úřadu Vracov ze dne 10. 5. 2017, č. j. 435-330-17-5, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 10. 2017, č. j. JMK 142492/2017, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Usnesení Městského úřadu Vracov ze dne 10. 5. 2017, č. j. 435-330-17-7, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 8. 9. 2017, č. j. JMK 130279/2017, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- III. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 11. 10. 2017, č. j. JMK 146766/2017, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 9 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

- 1. Předmětem přezkumu v projednávané věci jsou tři rozhodnutí žalovaného související s účastenstvím žalobkyně ve spojeném územním a stavebním řízení.
- 2. Městský úřad Vracov, odbor výstavby a zemědělství (dále též „stavební úřad“), usnesením ze dne 10. 5. 2017, č. j. 435-330-17-7, odepřel žalobkyni účastenství ve spojeném územním a stavebním řízení týkajícím se stavby „Mycí centrum – čerpací stanice PHM Vracov“ zahájené na základě žádosti stavebníka (osoby zúčastněné na řízení č. 1) ze dne 4. 4. 2017. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 9. 2017, č. j. JMK 130279/2017, odvolání žalobkyně zamítl a usnesení stavebního úřadu o neúčastenství žalobkyně potvrdil.
- 3. Dále stavební úřad usnesením ze dne 10. 5. 2017, č. j. 435-330-17-5, odepřel žalobkyni nahlédnutí do spisu týkajícího se předmětného územního a stavebního řízení. Také toto usnesení žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 10. 2017, č. j. JMK 142492/2017, potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.
- 4. Konečně rozhodnutím ze dne 5. 6. 2017, č. j. 435-330-17-10, stavební úřad povolil umístění stavby a současně na ni vydal stavební povolení. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 11. 10. 2017, č. j. JMK 146766/2017, zamítl odvolání žalobkyně podané proti tomuto rozhodnutí jako nepřípustné.

#### II. Obsah žaloby

- 5. Žalobkyně podanou žalobou napadla všechna tři rozhodnutí žalovaného. Zmínila, že o stavbě mycího centra – čerpací stanice již bylo v minulosti rozhodováno ve spojeném územním a stavebním řízení, jehož byla žalobkyně účastníkem. V něm stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 6. 2016, č. j. 102-330-16-17, umístil a současně povolil výše uvedenou stavbu. Žalovaný však vyhověl odvolání žalobkyně a rozhodnutím ze dne 2. 1. 2017, č. j. JMK 181883/2016, původní rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.
- 6. Stavebník upravil projektovou dokumentaci a v nově zahájeném spojeném územním a stavebním řízení již žalobkyni nezahrnul mezi účastníky řízení a neumožnil jí nahlédnout do spisu. Žalobkyně v postupu správních orgánů spatřuje nezákonné zkrácení na svých právech, jehož důsledkem bylo odnětí možnosti účinně hájit svá práva vyplývající z vlastnictví rodinného domu a pozemku v sousedství stavby.
- 7. K odepření účastenství žalobkyně uvedla, že byla účastníkem předchozího řízení v téže věci. Nebyl dán žádný důvod zužovat okruh účastníků v novém řízení. Nelze souhlasit s odůvodněním správních rozhodnutí, dle kterých se pozemky ve vlastnictví žalobkyně

nachází ve vzdálenosti 100 metrů od předmětné stavby, a proto nemůže dojít k dotčení vlastnického práva. Žalobkyně má za to, že k přiznání účastenství postačuje pouhá potencialita dotčení práv, což v projednávaném případě bylo prokázáno. Jedná se především o vlivy stavby (hluk, prašnost, nárůst dopravy apod.) a jejího budoucího provozu, o nichž svědčí např. závazné stanovisko krajské hygienické stanice nebo akustická studie zpracovaná Ing. F. K. Závěr stavebního úřadu, že neexistuje reálná možnost dotčení vlastnických práv žalobkyně, je nepodložený a nepřezkoumatelný.

8. K neumožnění nahlédnutí do spisu poznamenala, že v době žádosti žalobkyně o nahlížení do spisu ještě nebylo rozhodnuto o odepření jejího účastenství v řízení. Podle § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, má správní orgán povinnost umožnit nahlédnout do spisu i osobám, které nejsou účastníky řízení, pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Žalobkyně jednoznačně prokázala právní zájem na nahlédnutí do spisu. Postup správního orgánu, který jí nahlédnutí odepřel, tak byl nezákonný. Navíc v době žádosti o nahlížení do spisu byla žalobkyně účastníkem původního řízení. Neměla proto povinnost prokazovat stavebnímu úřadu právní zájem na nahlédnutí do spisu, neboť toto právo jí svědčilo podle § 38 odst. 1 správního řádu.
9. K rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení jako nepřipustné, žalobkyně podotkla, že nepřipustnost odvolání způsobil svým postupem sám žalovaný. Stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení ještě dříve, než bylo pravomocně rozhodnuto o účastenství žalobkyně. Poté žalovaný zamítl odvolání žalobkyně pouze s odkazem na své rozhodnutí o odepření účastenství. Postup žalovaného byl v rozporu s § 2 odst. 3 a 4, § 3, § 4 odst. 4, 5 a § 7 odst. 1 a 2 správního řádu.
10. Navrhla proto, aby soud všechna tři žalobou napadená rozhodnutí žalovaného zrušil.

### III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě k námitkám vztahujícím se k rozhodnutí o odepření účastenství zdůraznil, že v případě žalobkyně nemohlo dojít k přímému dotčení vlastnických práv. Rodinný dům žalobkyně se nachází ve vzdálenosti cca 100 metrů od předmětné stavby, přičemž mezi rodinným domem (resp. zahradou) a stavbou se nachází pozemní komunikace č. III/4257. Z akustické studie zpracované Hygienickou laboratoří, s. r. o. vyplývá, že na základě výpočtu hlukové zátěže se nepředpokládá překročení hlukových limitů. V akustické studii je rovněž stanovena podmínka k eliminaci šíření hluku z provozu kabiny a mycích boxů do okolí. Realizací stavby tak nedojde k porušení hlukových limitů a provoz stavby nezpůsobí nadlimitní zvýšení hladiny hluku v nejbližším okolí.
12. K námitkám ohledně odepření práva nahlížet do spisu uvedl, že žalobkyně se současně s žádostí o nahlížení do spisu domáhala postavení účastníka řízení. Jelikož stavební úřad rozhodl, že žalobkyni účastenství v řízení nesvědčí, bylo nutné, aby prokázala právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Tyto důvody nestačí pouze tvrdit, ale je nutno je prokázat. Žalobkyně právní zájem ani jiný vážný důvod neprokázala. Postup správních orgánů byl proto správný.
13. K rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání žalovaný dodal, že podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání proti rozhodnutí správního orgánu podat pouze účastník

řízení. S ohledem na to, že žalobkyni postavení účastníka nesvědčí, bylo odvolání žalobkyně vyhodnoceno jako nepřipustné.

14. Důvodem pro zúžení okruhu účastníků nového spojeného územního a stavebního řízení byla změna záměru. Oproti původnímu záměru byly přístřešky pro ruční mytí osobních a dodávkových vozidel navrženy jako uzavřené a protihluková stěna již navržena nebyla. Uzavřením mycích boxů bude eliminován vliv provozu na sousední nemovitosti. Tím, že stavebník podal novou žádost o umístění a povolení předmětné stavby a návrh oproti původnímu záměru upravil, aby nedošlo k překročení hlukových limitů, nebyl stavební úřad vázán původním okruhem účastníků řízení.
15. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

#### IV. Replika žalobkyně

16. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného setrvala na argumentaci uplatněné v žalobě. Doplnila, že potenciální přímý vliv navrhovaného záměru na nemovitosti žalobkyně byl prokázán. Argumentace žalovaného ve vztahu k možnému dotčení práv žalobkyně je nepřezkoumatelná a irelevantní. Z hlukové studie ani ze závazného stanoviska krajské hygienické stanice nevyplývá, že hluk z povolovaného záměru nepřekoná vzdálenost 70 metrů dělící stavbu a nemovitosti žalobkyně. Byla-li žalobkyně účastnicí původního řízení a povolovaný záměr byl zamítnut, mohla se důvodně domnívat, že obdobný záměr již nebude na dané ploše připuštěn. Pokud k novému projednání záměru došlo, měla být s jeho obsahem seznámena.

#### V. Posouzení věci soudem

17. Soud přezkoumal všechna tři napadená rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
18. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).
19. Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
20. Soud se nejprve zabýval námitkami vztahujícími se k rozhodnutí o odepření práva nahlížet do spisu [bod V. A) rozsudku]. Poté zkoumal námitky směřující proti rozhodnutí o odepření účastenství v řízení [bod V. B) rozsudku] a závěrem posuzoval námitky brojící proti rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání [bod V. C) rozsudku].

##### *V. A Námitky proti rozhodnutí o odepření práva nahlížet do spisu*

21. Soud se nejprve zabýval zákonností rozhodnutí o odepření práva nahlížet do spisu.
22. Podle § 38 odst. 1 správního řádu *mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Z odstavce 2 citovaného ustanovení pak plyne, že jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*

23. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala u stavebního úřadu dne 24. 4. 2017 ústní žádost o nahlížení do spisu vedeného pod č. j. 435-330-17. Žádost odůvodnila tím, že vlastní rodinný dům č. p. x v ulici H. na pozemku parc. č. x v k. ú. x, tj. v blízkosti povolovaného záměru stavby.
24. Stavební úřad nahlížení do spisu žalobkyni odepřel. V usnesení ze dne 10. 5. 2017 uvedl, že žalobkyně není účastníkem předmětného spojeného územního a stavebního řízení. Měl za to, že vlastnické právo žalobkyně nemůže být stavbou dotčeno. Podle stavebního úřadu je rodinný dům žalobkyně vzdálen od záměru stavby cca 100 metrů, přičemž rodinný dům a záměr stavby protíná silnice č. III/4257. Neexistuje tak reálná možnost, že by povolovaná stavba mohla ohrozit, omezit či jinak ovlivnit žalobkyni jako vlastníka uvedeného rodinného domu.
25. V odvolání proti usnesení stavebního úřadu žalobkyně uvedla, že její právní zájem na nahlédnutí do spisu spočívá právě ve vlastnictví předmětného rodinného domu, který se nachází v blízkosti záměru stavby. Nahlédnutím do spisu chtěla zjistit skutečný rozsah, obsah a míru možného negativního dotčení svých vlastnických práv. Žalovaný však v rozhodnutí o odvolání č. j. JMK 142492/2017 prvostupňové usnesení potvrdil a konstatoval, že žalobkyně není účastníkem řízení, ani neprokázala právní zájem či jiný právní důvod pro nahlížení do spisu.
26. Ze správního spisu je patrné, že žalobkyně v době podání žádosti o nahlédnutí do spisu nebyla účastníkem spojeného územního a stavebního řízení. Pokud uváděla, že v době podání žádosti o nahlížení do spisu dne 24. 4. 2017 byla účastníkem předchozího řízení o umístění záměru, nelze jí přisvědčit. Původní spojené územní a stavební řízení zahájené žádostí stavebníka ze dne 22. 1. 2016 bylo ukončeno 30. 3. 2017, kdy nabylo právní moci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 102-330-16-19, o zamítnutí žádosti. Nové řízení bylo zahájeno 5. 4. 2017, kdy byla žádost stavebníka podána na stavební úřad. Žalobkyně tedy v předmětném správním řízení byla oprávněna nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, pokud by prokázala právní zájem nebo jiný vážný důvod. Z judikatury vyplývá, že je to právě osoba žádající o nahlédnutí do spisu, která musí tvrdit a prokázat svůj právní zájem nebo jiný závažný důvod (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010-73, nebo ze dne 30. 11. 2011, č. j. 6 Ads 132/2011-93). Správní orgán přitom dále zkoumá, zda nebude nahlédnutím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.
27. Povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu samoučelnou. „*Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případné poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu in fine neumožnit*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010-68).
28. Stavební úřad své usnesení o odepření nahlížení do spisu postavil na skutečnosti, že žalobkyně není účastníkem předmětného správního řízení. Právní zájem či jiný vážný důvod nezkoumal. Žalovaný se s jeho úvahou ztotožnil. Konstatoval, že žalobkyně není účastníkem a doplnil, že neprokázala právní zájem ani jiný vážný důvod. Soud je přesvědčen, že správní orgány při aplikaci § 38 odst. 2 správního řádu pochybily a

nepřípustně směšovaly podmínky obou fází posuzování žádosti. Správní orgán nedřívě zjišťuje, zda je žadatel o nahlédnutí do spisu účastníkem řízení či nikoliv. Pokud žadatel účastníkem řízení není, správní orgán dále posuzuje, zda žadatel tvrdil a prokázal právní zájem na nahlížení do spisu či jiný vážný důvod. Skutečnost, že žadatel není účastníkem řízení, ovšem nemůže být důvodem negativního vyhodnocení druhé fáze posouzení, existence právního zájmu.

29. Stavební úřad při hodnocení žádosti o nahlížení do spisu v nyní řešené věci *de facto* posuzoval, zda žalobkyni svědčí právo na účastenství v předmětném spojeném územním a stavebním řízení, nikoliv zda jí svědčí právo na nahlížení do spisu. Je však nutné zdůraznit, že umožnit nahlížení do spisu lze i jiné osobě než účastníkovi řízení, má-li tato osoba právní zájem či jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu, nebude-li nahlédnutím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.
30. Žalobkyně v žádosti o nahlížení do spisu uvedla, že vlastní rodinný dům nacházející se v blízkosti záměru stavby. Důvodem, proč žádala o nahlédnutí do spisu, byla její snaha zjistit, zda se povolovaný záměr nedotkne jejích vlastnických práv, resp. zda jí není správními orgány upíráno právo účastnit se předmětného řízení. Z obsahu spisu (resp. z projektové dokumentace připojené k žádosti) chtěla posoudit, zda předmětným záměrem může být dotčeno její vlastnické právo, tedy zda se má domáhat účastenství v řízení.
31. Tento právní zájem, který žalobkyně v žádosti uvedla (viz protokol ze dne 24. 4. 2017, č. j. 435-330-17-4), je podle soudu dostatečný a postačuje pro umožnění nahlédnutí do spisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73). Bez zjištění obsahu spisu a toho, jakým způsobem došlo k úpravě nově posuzovaného záměru, mohla žalobkyně jen obtížně argumentovat dotčeností záměru v žádosti, již se domáhá účastenství v řízení. Informace o posuzovaném záměru, jeho rozsahu a případném dopadu do práv žalobkyně, je elementárním předpokladem pro další argumentaci žalobkyně v řízení. Za situace, kdy žalobkyně byla účastníkem předchozího řízení týkajícího se obdobného záměru, je stěžejí představitelné, že by neměla zájem na seznámení se s novým záměrem, který v podstatě navazoval na závěry původního řízení. Tento právní zájem žalobkyně ve své žádosti o nahlížení do spisu tvrdila a správním orgánům musel být dostatečně zjevný i z předcházejícího správního řízení, jež se týkalo obdobného záměru.
32. Pochybení stavebního úřadu mělo za následek, že se žalobkyně nemohla seznámit s obsahem spisu (zejména s konkrétními aspekty plánovaného záměru), a nemohla tak snést účinné argumenty ohledně svého účastenství v řízení ani proti rozhodnutí o umístění a povolení stavby.
33. Námitka nesprávného posouzení podmínek pro odepření nahlížení do spisu tak je důvodná.

#### *V. B) Námitky proti rozhodnutí o odepření účastenství v řízení*

34. Dále soud hodnotil, zda žalobkyni svědčilo postavení účastníka spojeného územního a stavebního řízení.
35. Co se týče účastenství v územním řízení, podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*. K účastenství ve stavebním řízení pak § 109 písm. e) stavebního zákona stanoví, že

*účastníkem je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.*

36. V nyní projednávaném případě stavební úřad posoudil dotčenost vlastnického práva žalobkyně záměrem stavby a konstatoval, že rodinný dům žalobkyně (č. p. x v k. ú. x na par. č. x) je od plánované stavby vzdálen cca 100 metrů a mezi plánovanou stavbou a rodinným domem žalobkyně se nachází pozemní komunikace třetí třídy. Měl za to, že vlastnické právo žalobkyně proto nemůže být plánovanou stavbou přímo dotčeno a to jak jejím umístěním, provozem nebo její realizací, tzn. stíněním, hlukem, vibracemi, zvýšením intenzity dopravy, prašností apod. Nejbližší roh zahrady (pozemek par. č. x v k. ú. x) ve vlastnictví žalobkyně je ve vzdálenosti cca 70 metrů od rohu plánované stavby. Ani tento pozemek podle stavebního úřadu nemůže být plánovanou stavbou přímo dotčen. Dotčen nemůže být ani pozemek parc. č. x druh pozemku ostatní plocha, na kterém se nachází silnice č. III/4257. Stavební úřad rovněž uvedl, že požadavek žalobkyně na účastenství v řízení je účelový, motivovaný snahou prodlužovat správní řízení obstrukčními kroky. S tímto odůvodněním se žalovaný v napadeném rozhodnutí č. j. JMK 130279/2017 ztotožnil. Pouze doplnil, že podle akustické studie zpracované Hygienickou laboratoří, s. r. o. bude hluková zátěž chráněného venkovního prostoru staveb stávající obytné zástavby a venkovního prostoru do 2 metrů před fasádou staveb plánované obytné zástavby nižší než hygienický limit pro denní dobu. Rovněž nárůst hlukové zátěže z dopravy po veřejných komunikacích souvisejících s provozem stavby bude minimální. Z těchto důvodů žalobkyni právo na účast v řízení správní orgány nepřiznaly.
37. Podle § 28 odst. 1 správního řádu je za účastníka *v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*
38. Smyslem § 28 odst. 1 správního řádu je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má či nemá postavení účastníka řízení. Dané ustanovení je aplikováno v probíhajícím správním řízení, ve kterém o sobě určitá osoba tvrdí, že je účastníkem, ale o takovém jejím postavení existují pochybnosti. Podle výroku tohoto usnesení pak buď bude v řízení s touto osobou pokračováno, nebo pro ni bude účast v řízení ukončena.
39. Osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, tvoří velmi významnou skupinu účastníků územního řízení. Stavební úřad musí v každé projednávané věci posoudit, kteří z vlastníků sousedních pozemků anebo staveb na nich mohou být vydaným rozhodnutím přímo dotčeni. Účastenství podle výše uvedených ustanovení stavebního zákona má vždy dvě podmínky. Existenci vlastnického nebo věcného práva (jako podmínku základní) a přímé dotčení existujícího práva. Obdobně se posuzuje rovněž účastenství ve stavebním řízení, kde se zkoumá potencialita dotčení práv prováděním stavby.
40. V projednávaném případě může být žalobkyně v řízení o umístění a povolení předmětné stavby účastníkem jako osoba, jejíž vlastnické právo k sousedním pozemkům může být územním rozhodnutím, resp. prováděním stavby přímo dotčeno. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publ. pod č. 96/2000 Sb. upřednostnil široké pojetí

pojmu soused, kdy 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. Jakkoli lze tomuto záměru rozumět, nelze z pohledu Ústavního soudu pominout, že uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmut za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků „za potokem“, „za cestou“, „za zjevně bagatelním co do výměry uklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby“), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva „nemezujícího“ souseda dotčena.“ Dále Ústavní soud 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, sahat. 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. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“ Uvedený přístup k dotčení práv vlastníků sousedních nemovitostí je v judikatuře zastáván konstantně, již ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 1976 (např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48).

41. Účastníkem řízení bude soused pouze v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím ve stavebním řízení přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. Pojem „přímé dotčení na vlastnickém právu“ je v judikatuře vykládán jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má (negativní) vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013-58). Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 2 As 176/2014-31). V územním řízení plyne možnost přímého dotčení práv z podmínek provedení stavby dle relevantní projektové dokumentace, z níž následné územní rozhodnutí vychází (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 215/2018-33).
42. Lze tak shrnout, že pojem „sousední pozemek“ je třeba vykládat tak, že se nejedná pouze o pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba umístěna a realizována. Sousedství je třeba chápat širěji, neboť stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2014, č. j. 9 As 101/2014-98). Žalobkyni je třeba dát za pravdu, že za sousední lze v některých případech považovat i pozemek, který je od stavby značně vzdálen. Např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze



dne 22. 4. 2016, č. j. 31 A 24/2014-39, uvedl, že ani vzdálenost 100 a více metrů sama o sobě nevylučuje dotčení vlastnického práva. Nejvyšší správní soud ve věci řešené rozsudkem ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS, dovodil, že účastníkem řízení měl být vlastník stavby vzdálené cca 700 metrů od povolované stavby větrných elektráren.

43. K účastenství v řízení zpravidla postačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na vlastnickém či jiném právu, přičemž prokázání opaku je povinností správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 – 63). Z ústavního požadavku extenzivního výkladu § 85 stavebního zákona právní doktrína dovodila, že zpravidla je třeba při posuzování otázky účastenství v územním řízení vycházet z toho, že územní řízení by mělo být do značné míry otevřené a posuzování účastenství spíše extenzivní, a tedy by v případě pochybností mělo být jednáno s vlastníkem nemovitosti, u níž připadá v úvahu konkrétní dotčení, zacházeno jako s účastníkem (srov. POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon-online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 85).
44. Vychází-li soud z výše uvedené judikatury, je přesvědčen, že správní orgány potencialitu dotčení vlastnického práva žalobkyně umístěním, resp. prováděním stavby nesprávně posoudily.
45. Z projektové dokumentace a z obsahu správního spisu vyplývá, že předmětem spojeného územního a stavebního řízení je objekt kartáčové myčky, umístění technologie čističky odpadních vod a dvou přístřešků pro ruční mytí vozidel. Myčka bude sloužit pro veřejnost k mytí osobních a dodávkových vozidel. Akustická studie ze dne 8. 2. 2017, zpracovaná Ing. F. K. obsahuje akustickou mapu, resp. hluková pásma, z níž vyplývá, že na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně se předpokládá hluk z provozu předmětné stavby mezi 38 a 44 dB ve výšce 4,5 m nad terénem. Ačkoliv podle hlukové studie bude hluková zátěž nižší než hygienický limit (50 dB), budou nemovitosti žalobkyně hlukem z provozu předmětné stavby zasaženy. Pro eliminaci šíření hluku z provozu kabiny a boxů do okolí stanovila akustická studie podmínku, že vrata mycí kabiny a mycích boxů musí být při mytí vozidel uzavřena.
46. Významná je rovněž skutečnost, že o předmětné stavbě již bylo rozhodováno ve spojeném územním a stavebním řízení, ve kterém žalobkyně byla zahrnuta mezi účastníky řízení, neboť podle stavebního úřadu mohla být projednávanou stavbou dotčena. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 6. 2016, č. j. 102-330-16-17, vydal pro předmětnou stavbu společné územní a stavební povolení, proti kterému žalobkyně brojila odvoláním. Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že hluková studie založená ve spisu neodpovídá platnému územnímu plánu města Vracov a stavba není navržena tak, aby hlukem či emisemi neobtěžovala sousední plochy pro bydlení. Závěrem konstatoval, že stavebník upraví navrženou stavbu tak, aby byla zajištěna ochrana před jejími negativními vlivy, tj. před hlukem. Měl však za to, že i za stávající situace nedojde podle hlukové studie k překročení hygienického limitu ve vztahu k nemovitostem žalobkyně. Stavební úřad následně žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení pro předmětnou stavbu zamítl (rozhodnutí ze dne 28. 2. 2017, č. j. 102-330-16-19). Uvedl, že ze závěrů hlukové studie řešící hlukovou zátěž vyplývá dotčenost nemovitostí ve vlastnictví žalobkyně (str. 17 rozhodnutí).
47. Z výše zmiňovaných rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že splnění hygienických limitů hluku bylo spornou otázkou již v původním spojeném územním a stavebním řízení.

Stavebníkovi byla doporučena úprava stavby, jinak nemohlo být žádosti vyhověno. Nelze tedy bez dalšího konstatovat, jak činily správní orgány, že předmětnou stavbou nemohlo dojít k dotčení vlastnického práva žalobkyně. Podle soudu nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně mohou být umístěním stavby, resp. její realizací a provozem dotčeny. Vzdálenost zahrady a rodinného domu od stavby je menší než 100 m a ze závěrů akustické studie (zejm. z obrázku č. 2 na straně 10 studie) lze dovodit, že nemovitosti žalobkyně budou hlukem z provozu mycí stanice do určité míry také zasaženy, ačkoliv studie vliv stavby na tyto nemovitosti přímo nehodnotí. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani existence silnice třetí třídy oddělující povolanou stavbu od nemovitostí ve vlastnictví žalobkyně. V souvislosti se stavbou nepochybně dojde k nárůstu intenzity dopravy, což rovněž může mít vliv do vlastnických práv žalobkyně.

48. Soud proto uzavírá, že jednal-li stavební úřad se žalobkyní jako s účastníkem řízení v přechodném řízení o stavbě, která v nové žádosti nedoznala nikterak zásadních změn, není důvod, aby žalobkyně nebyla účastníkem nového řízení, které v určitém smyslu na předcházející řízení navazuje. Jestli žalovaný v původním řízení konstatoval, že opatření zajišťující splnění hlukových limitů je nedostatečné, pak se jeví jako potenciálně reálná možnost dotčení vlastnického práva i upraveným záměrem stavby. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že podmínkou účastenství není, aby bylo námitkám účastníka v řízení vyhověno; postačuje pouhá možnost dotčení práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68). Stavební úřad a žalovaný byli povinni zkoumat, zda žalobkyně tvrdí skutečnosti, jež zakládají její účastenství v řízení. Jelikož vlastnické právo žalobkyně umístěním či stavbou samotnou mohlo být potenciálně dotčeno, měly být námitky žalobkyně v řízení věcně projednány.
49. Zcela nepřipadné je odůvodnění stavebního úřadu, dle kterého se ze strany žalobkyně jedná o účelové jednání s cílem obstrukčními kroky prodlužovat správní řízení. Splňuje-li žalobkyně podmínky § 85 a § 109 stavebního zákona, nelze jí upírat právo účastnit se řízení toliko z důvodu, že v předcházejícím řízení bylo k jejímu odvolání územní a stavební povolení odvolacím orgánem zrušeno. Jako účelový se naopak může jevit postup správních orgánů, které namísto připuštění účastenství žalobkyně v řízení a věcného vypořádání jejích námitek žalobkyni právo účastnit se řízení odepřely, čímž dosáhly „bezproblémového“ schválení záměru.
50. Soud proto dospěl k závěru, že žalobkyni svědčilo právo účastnit se spojeného územního a stavebního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) stavebního zákona. Skutečnost, zda žalobkyně reálně bude dotčena na svých právech v souvislosti s umístěním a provozem stavby mycí linky nad míru přiměřenou poměrům, je pak otázkou druhou, která bude řešena v rámci věcného vypořádání námitek uplatněných v územním a stavebním řízení. Námitka nesprávného posouzení otázky účastenství žalobkyně v řízení je proto důvodná.

*V. C) Námitky proti napadenému rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání*

51. Soud závěrem posuzoval námitky žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného č. j. JMK 146766/2017, jímž žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení předmětné stavby.
52. Důvodem pro tento postup byla skutečnost, že stavebním úřadem, resp. žalovaným, již bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že žalobkyně není účastníkem předmětného řízení.

53. K tomu soud uvádí, že vycházel-li žalovaný ve svém rozhodnutí č. j. JMK 146766/2017 z předcházejícího rozhodnutí o odepření účastenství, lze obecně tento postup označit za správný. Pravomocným rozhodnutím o účastenství je totiž jakýkoliv správní orgán vázán (§ 73 odst. 2 správního řádu.). To mimo jiné vylučuje možnost osoby, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem řízení, podávat následně odvolání proti dalším rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení, neboť by bylo jako nepřípustné zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu.
54. S argumentací žalobkyně, že stavební úřad nebyl oprávněn rozhodnout o umístění stavby a vydání stavebního povolení, dokud nebyla odvolacím orgánem vyřešena otázka účastenství žalobkyně, se nelze ztotožnit. Z § 76 odst. 5, věta druhá, správního řádu vyplývá, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Stavební úřad tedy nebyl povinen vyčkávat do rozhodnutí žalovaného o odvolání proti nepřiznání účastenství a mohl ve spojeném územním a stavebním řízení rozhodnout.
55. K zákonnosti rozhodnutí žalovaného o odmítnutí odvolání jako nepřípustné pak je nutné uvést, že s ohledem to, že v části V. B) rozsudku shledal soud rozhodnutí žalovaného o odepření účastenství žalobkyni č. j. JMK 130279/2017 nezákonným, nemůže obstát ani rozhodnutí žalovaného o zamítnutí nepřípustného odvolání, které se co do otázky přípustnosti podaného odvolání žalobkyně o toto správní rozhodnutí přímo opíralo a žalovaný z něho jako z podkladového rozhodnutí ve své rozhodovací činnosti přímo vycházel.
56. Námitka nezákonnosti rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného odvolání je proto důvodná.

## VI. Závěr a náklady řízení

57. Z výše uvedených důvodů soud shledal žalobu důvodnou, proto všechna napadená rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu nezákonnosti (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
58. Soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. současně se zrušením napadených rozhodnutí žalovaného zrušil i usnesení Městského úřadu Vracov ze dne 10. 5. 2017, č. j. 435-330-17-5 (o odepření nahlížení do spisu) a č. j. 435-330-17-7 (o nepřiznání účastenství v řízení), neboť platí, že „pokud došlo k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze již vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, kromě zákonem předvídaných výjimek“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, č. 3288/2015 Sb. NSS). Otázka účastenství žalobkyně v předmětném spojeném územním a stavebním řízení tak bude „přesunuta“ a originálně řešena v rámci odvolacího řízení proti vydanému územnímu a stavebnímu povolení (rozhodnutí ze dne 5. 6. 2017, č. j. 435-330-17-10), kdy správní orgán rozhodující o podaném odvolání bude povinen hodnotit, zda odvolání bylo podáno osobou k tomu oprávněnou, tedy účastníkem řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) stavebního zákona; bude přitom vycházet ze závěrů vyslovených v části V. B) rozsudku. Obdobně i právo žalobkyně nahlédnout do spisu bude řešeno v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu č. j. 435-330-17-10. Žalovaný v souladu se závěry vyslovenými v části V. A) rozsudku nejprve umožní žalobkyni seznámit se s projektovou dokumentací a správním spisem, aby

mohla účinně hájit svá práva vyplývající z účastenství v předmětném řízení. Teprve poté o věci rozhodne.

59. Soud neprováděl dokazování k žalobě přiloženými listinami, neboť jsou součástí předloženého správního spisu.
60. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobkyni přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 9 000 Kč. Soud tedy přiznal žalobkyni vůči žalovanému náhradu nákladů řízení ve výši 9 000 Kč a k jejímu zaplacení určil přiměřenou lhůtu.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost. Neshledal rovněž důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoby zúčastněné na řízení ani náhradu nákladů řízení nepožadovaly).

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. 10. 2019

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu

