



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **S.A. , ...**
zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, Polská 4, 360 01
Karlovy Vary

proti
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje, IČ 70891168, Závodní 353/88,**
360 06 Karlovy Vary

za účasti osob **1. M.M. , ...**
zúčastněných zastoupen JUDr. Karlem Seidlem, Ph.D., advokátem, Jiráskova
na řízení: 1343/2, 360 01 Karlovy Vary
2. J.S. , ...

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2017, čj. 244/SÚ/17-3,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 18. 5. 2017, čj. 244/SÚ/17-3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Pavla Tomka, advokáta, do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 20. 7. 2017, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou dne 21. 7. 2017, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2017, čj. 244/SÚ/17-3 (dále též jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“), zamítnuto jako nepřipustné jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, Úřadu územního plánování a stavebního úřadu (dále též jen „prvoinstanční správní orgán“ nebo „stavební úřad“) ze dne 2. 3. 2016, sp. zn. 10543/SÚ/15/Ha, čj. 2414/SÚ/16 (dále též jen „prvoinstanční rozhodnutí“).
2. Prvoinstančním rozhodnutím (výrok I.) bylo k žádosti M. M. (dále též jen „žadatel“) rozhodnuto v územním řízení o umístění stavby „Stavební úpravy – přestavba garáže na elektroprovozovnu – změna stavby, K., D., Ch. na pozemku st. p. č. x (zastavěná plocha a nádvoří) v k. ú. x“ (dále též jen „stavba“). Zároveň byly stanoveny podmínky pro umístění stavby (výrok II.). Žalobce se domáhal též zrušení prvoinstančního rozhodnutí.
3. Územní řízení a stavební řízení jsou upraveny zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
4. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[II] Žaloba

5. Žalobce byl toho názoru, že (i) řízení ve věci bylo postiženo procesní vadou, která mohla mít za následek nesprávné a nezákonné rozhodnutí ve věci, (ii) správní orgán dospěl na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním, a (iii) na základě těchto nesprávných a nedostatečných skutkových zjištění spočívá rozhodnutí na nesprávném právním posouzení.
6. Žalovaný zamítl odvolání žalobce jako nepřipustné s odkazem na § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, dle kterého jsou účastníky řízení osoby, jejichž vlastnické nebo věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.
7. Žalobce je nositelem věcného práva - oprávnění z věcného břemene užívání sousedního pozemku p. č. st. x, jejíž součástí je dům č. p. x, a pozemku p. č. x v k.ú. x. Tato skutečnost je nesporná.
8. Žalobce v žalobě uplatnil dva hlavní žalobní body, a to 1. nezákonnost rozhodnutí ve vztahu k neuplatnění námitek žalobcem stran jeho dotčení věcného práva umístěním stavby, a 2. nezákonnost rozhodnutí ve vztahu k nesprávnému posouzení účastenství žalobce.
9. Žalobce v první řadě namítal, že žalovaný jednal nezákonně, pokud nedal žalobci prostor k tomu, aby své odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí doplnil. Zvláště byl takový postup předpokládán, pokud žalobce ve svém odvolání uvedl, že důvody odvolání budou doplněny ve lhůtě 15 dnů. Žalobce s odkazem na § 84 odst. 1 správního řádu prakticky

stavební úřad upozornil na vadný postup s tím, že je ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona účastníkem územního řízení jako osoba, která je nositelem oprávnění z věcného břemene užívání k pozemkům parc. č. x, jehož součástí je stavba č.p. x, a parc. č. x v k. ú. x.

10. Žalobce vyjádřil podivení nad konstatováním žalovaného v napadeném rozhodnutí, že J. S., coby vlastník pozemků parc. č. x, jehož součástí je stavba č.p. x, a parc. č. x v k.ú. x, zcela jistě může být dotčen na svých vlastnických právech, zatímco u žalobce si to lze představit těžko. Takový úsudek je absurdní, neboť vlastník J.S. musel obdržet oznámení o zahájení územního řízení dle § 87 odst. 1 stavebního zákona, měl možnost podat námitky a v nich vysvětlit, proč je přímo dotčen na vlastnictví umístěním stavby, bylo mu doručeno jistě i rozhodnutí stavebního úřadu a měl možnost podat odvolání. U žalobce žalovaný takovou možnost uplatnění procesních práv nepředpokládal. Nepředpokládal ji ani stavební úřad, pokud žalobce nikterak nevyrozuměl o možnosti uplatnit svá práva účastníka územního řízení.
11. Dle žalovaného, žalobce neuvedl žádné důvody, proč je přímo dotčen umístěním stavby na svém věcném právu užívání sousední stavby domu č.p. x včetně přilehlých pozemků. Je zřejmé, že žalobce neměl možnost se seznámit s obsahem rozhodnutí stavebního úřadu, ani s obsahem vyrozumění o zahájení územního řízení ani s dalšími podklady pro rozhodnutí, zejména s projektovou dokumentací k budoucí stavbě. Za seznámení se s obsahem rozhodnutí je nutno považovat možnost si rozhodnutí přečíst poté, co je žalobci doručeno. Nic takového se nestalo, žalovaný ani stavební úřad nejen, že žalobce nepovažují za účastníka řízení, nedali mu ani možnost případné námitky proti rozhodnutí stavebního úřadu jakkoliv uplatnit.
12. Pokud stavební úřad považuje odvolání žalobce za neúplné, pomůže jako správní orgán v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu odvolateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
13. Správní soudy v dané věci judikovaly, že pokud odvolání neobsahuje odvolací důvody, případně odvolatel dá v odvolání jednoznačně najevo, že odvolání hodlá o odvolací důvody ještě doplnit, případně tyto vůbec neobsahuje, musí správní orgán v takových případech učinit opatření k odstranění nedostatků odvolání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, a nikoliv sám možné vady vyhledávat. Pokud odvolací správní orgán přezkoumá průběh celého řízení a prvoinstančního rozhodnutí, překročí tím jeho přezkum zákonné meze [srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71, a ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53].
14. Krajský soud v Hradci Králové v rozhodnutí publikovaném pod č. 1578/2008 Sb. NSS konstatoval, že pokud odvolání neobsahuje odvolací námitky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání.
15. Žalobce v daném případě žádnou takovou možnost ani nedostal, stavební úřad a později žalovaný měli a priori jasno, že sotva může být dotčen na svých věcných právech, přitom dodatečně nezhojili tuto vadu doručením rozhodnutí stavebního úřadu, popř. stanovením lhůty k dodatečnému uplatnění námitek či lhůty k nahlédnutí do spisu.

Tímto způsobem je nutno považovat postup žalovaného za nezákonný. Odvolání, které nemá všechny náležitosti při nevyličení rozhodných odvolacích důvodů, nelze považovat za nepřipustné dle § 92 odst. 1 správního řádu.

16. Druhá žalobní námitka směřovala proti nesprávnému posouzení žalobcova účastenství.
17. Stavební úřad v žádné fázi územního řízení nezařadil žalobce ani potenciálně mezi účastníky řízení. Z dikce § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je zřejmé, že mezi účastníky řízení patří i osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.
18. Stavební úřad si již ve fázi zahájení územního řízení měl zjistit, že vedlejší stavba a pozemky ke stavbě dotčené územním řízením jsou dotčeny věcným právem užívání žalobce. Žalobce má právo užívat pozemek parc. č. x, jehož součástí je stavba č.p. x, a pozemek parc. č. x v k.ú. x ve stejném rozsahu jako vlastník. V tomto ohledu realizace umístění stavby tak, jak je navržena, brání samozřejmě jeho užívání zejména stavby č.p. x v k.ú. x. Žalobce poznamenal, že o tom, jak je stavba navržena, se dozvěděl až teprve v souvislosti s doručením napadeného rozhodnutí.
19. Žalobce dále vyjmenoval způsoby, jakými stavba může zasáhnout do výkonu jeho práv a zdůraznil, že žalovaný zcela opomenul význam § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a měl jasno o tom, že žalobce jen těžko může být dotčen na svých právech, přitom mu tuto příležitost uplatnit svá práva neposkytl. Žalobci přece nemůže být lhostejné, že se nedostane do některých částí užívané budovy nebo že mu může při stavebních pracích užívaná nemovitost spadnout na hlavu. Při takové úvaze by potom nemusel posílat stavební úřad vyrozumění o zahájení územního řízení ani panu S., u kterého se předpokládá potenciální dotčení jeho vlastnického práva. Všechny potenciální účastníky řízení (předpokládání dle § 85 stavebního zákona), včetně žalobce, měl stavební úřad postupem dle § 87 odst. 1 vyrozumět o zahájení řízení včetně možnosti uplatnění jejich práv, a nikoliv spekulovat o tom, že dotčení práv se nedá u žalobce předpokládat.
20. Dojde-li k podání odvolání opomenutého účastníka, musí být stavebním úřadem zvlášť dbáno na oprávněné zájmy účastníků, kteří byli v dobré víře (= předpokládali, že územní rozhodnutí je vydáno platně). V této souvislosti žalobce upozornil na rozsudek ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že nedoručení správního rozhodnutí nemusí ve všech případech znamenat jeho automatické zneplatnění, podstatná je zde informovanost opomenutého účastníka o obsahu nedoručeného správního rozhodnutí. Ve smyslu rozsudku NSS čj. 9 As 131/2013-53 pak platí: *„Prekluzivní lhůta dle § 84 správního řádu se vztahuje nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo.“*
21. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvádí, že ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu je reakcí zákonodárce na problematické situace, kdy správní orgán opomene oznámit některým účastníkům řízení rozhodnutí, přičemž toto opomenutí má vážné následky pro účastníky, kteří mohli i řadu let žít v domněnání, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí. V tomto ustanovení je určitá nejistota účastníků řízení zmírněna zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem. V daném případě se žalobce nedozvěděl od počátku,

že by mohl být účastníkem řízení, tudíž nemohl participovat na řízení. Stran § 84 odst. 1 stavebního zákona žalobce upozornil též na rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2009, čj. 5 As 6/2009-94, a ze dne 9. 1. 2008, čj. 1 As 45/2007-48.

22. Žalobce nebyl v dané věci ani potenciálně vnímán správními orgány jako účastník řízení, teprve poté, co podal jako opomenutý účastník řízení odvolání s tím, že nejprve upozornil na to, že účastníkem řízení měl být, s ním bylo naloženo stejným neblahým způsobem jako od počátku. Žalobce ani nedostal možnost osvětlit, proč by měl být vnímán jako účastník řízení, a nezákonným způsobem bylo jeho odvolání posouzeno jako nepřípustné.
23. Za zcela jednoznačné je nutno považovat stanovisko NSS, že pokud daná osoba měla být účastníkem řízení, je tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, jelikož by taková osoba byla zkrácena na svých právech účastníka řízení uvedených zejména v § 36 správního řádu.
24. Dle názoru vysloveného v rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2012, čj. 1 As 29/2012-113, je zjevné, že při aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu je třeba rozlišovat mezi účastníky řízení, se kterými správní orgán první instance v řízení jednal, ale pak jim z nějakého důvodu (např. v důsledku opomenutí) rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. Zatímco v prvním případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
25. Výše uvedené závěry lze vztáhnout na posuzovaný případ. Žalobce od počátku nebyl vnímán jako účastník územního řízení. Jakmile se ozval a v rámci svého odvolání upozornil stavební úřad na to, že účastníkem řízení být měl, stavební úřad to nevnímal jako alarm či upozornění na vadnost postupu, naopak vyhodnotil situaci jako nepřípustné odvolání a takto spis předal žalovanému, který jeho postup schválil. Odvolání však nelze vnímat jako zneužití práva, v celé řadě judikátů NSS je nutné jako leitmotiv nalézt závěr o tom, že takové pochybení by se snad ani nemělo dít, pokud se objeví, okamžitě se musí řešit, neboť se jedná o zcela zásadní procesní pochybení správního orgánu.
26. Pochybení je o to křiklavější, že se na žalobce samozřejmě zapomnělo i v návazném řízení o povolení stavby, když dosud o jeho odvolání nebylo rozhodnuto. Jak známo, v řízení o povolení stavby je nepřípustné uplatnit ty námitky, které účastník řízení mohl

uplatnit v územním řízení. Žalobce tedy předpokládá nesprávný a nezákonný postup stavebního úřadu i v řízení o povolení předmětné stavby, což má ovšem vliv i na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., v platném znění.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

27. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 6. 9. 2017, v němž k jednotlivým bodům žaloby sdělil následující. V žalobcově odvolání podaném proti prvoinstančnímu rozhodnutí nic o tom, že bude do 15 dnů doplněno o důvody odvolání, uvedeno není. Z obsahu odvolání vůbec nevyplývá, že by nemělo náležitosti dle § 37 odst. 2 správní řádu nebo že by je žalobce považoval za jakési blanketní, které má v úmyslu ještě doplňovat. Kdyby tomu tak bylo, vyzval by ho stavební úřad či žalovaný, aby ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu odvolání doplnil, pokud by tak sám neučinil. Obsah odvolání byl ale naopak koncipován tak, že žalobce v době podání odvolání z jeho pohledu zjevně vyčerpávajícím způsobem uvedl, že je opomenutým účastníkem řízení, a dokonce zdůraznil, že může jako opomenutý účastník v tomto odvolání vznést námitky k územnímu řízení atd., aniž by vyjádřil jakoukoliv potřebu toto odvolání ještě následně doplňovat. Žalovaný je toho názoru, že žalobce měl dostatečný prostor k tomu, aby řádně své odvolání odůvodnil. Bylo pouze jeho věcí, jakým způsobem to učiní. Na obecné odůvodnění však nemůže od žalovaného očekávat jinou, než opět obecnou odpověď.
28. Stran možnosti přímého dotčení žalobcových práv v daném územním řízení trval žalovaný na svém názoru, který uvedl již do napadeného rozhodnutí, a to, že žalobce jako nositel užívacího práva z věcného břemene má k věci, resp. k nemovitostem, práva pouze užívacího charakteru, nikoliv práva charakteru vlastnického. Obsahem předmětu posuzovaného územního řízení je umístění nástavby stávajícího sousedního objektu žadatele včetně umístění ocelového schodiště u západní fasády pro samostatný vstup do 2. nadzemního podlaží. Z průběhu územního řízení i ze samotného napadeného územního rozhodnutí je zřejmé, že stavba svým umístěním nijak nezasahuje do prostor užívaných žalobcem, ani jeho užívací práva nijak neomezuje, např. nějakými imisemi. Lze jen těžko určit, jak a čím by mohl být žalobce, i jen potenciálně, umístěním předmětné stavby přímo dotčen na svých užívacích právech.
29. Nemovitosti, k jejichž užívání je žalobce oprávněn, jsou ve vlastnictví J.S., který do okruhu účastníků posuzovaného územního řízení zahrnut byl, neboť je zřejmé, že jeho vlastnická práva územním rozhodnutím dotčena být mohou. V případě vlastnictví se jedná o nejvyšší a úplnou moc osoby nad věcí, která je předmětem jejího vlastnického práva. Vlastnické právo je na rozdíl od věcného břemene užívání nejsilnějším věcným právem.
30. V posuzovaném případě je z obsahu podaného odvolání zřejmé, že se žalobce dozvěděl o vydaném rozhodnutí i o řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Žalovaný jeho odvolání zamítl jako nepřipustné a neshledal zákonný důvod k tomu, aby napadené rozhodnutí či podklady pro jeho vydání žalobci doslal. Takovým postupem by mu v podstatě přiznal statut opomenutého účastníka ve smyslu § 84 správního řádu, což je však v rozporu s jeho názorem vysloveným v napadeném rozhodnutí.
31. Stran účastenství žalobce žalovaný konstatoval, že v každé projednávané věci je nutno dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vždy zvážit, kteří z nositelů vlastnických a jiných věcných práv k sousedním pozemkům a stavbám na nich mohou být vydaným

rozhodnutím přímo dotčení ve svých právech. Jedná se o záležitost spadající do okruhu volného správního uvážení, které musí být v mezích stanovených zákonem a musí vycházet z povahy posuzovaného opatření a jeho dopadů. Dle názoru žalovaného může jít o případ, kdy by se projednávaná stavba mohla přímo dotýkat vlastníků sousedních pozemků a staveb a těch, kteří k sousedním pozemkům a stavbám mají jiná věcná práva, v jejich právech, nikoliv pouze v jejich zájmech.

32. Jak již bylo výše uvedeno, předpoklad souseda být účastníkem řízení má dvě podmínky. Existenci vlastnického práva nebo věcného práva jako podmínku základní (první) a možnost přímého dotčení tohoto práva navrhovanou stavbou jako podmínku druhou. Z údajů z katastru nemovitostí je zřejmé, že v posuzovaném případě žalobce splňuje první podmínku, když je na základě rozhodnutí o povolení vkladu s právními účinky k 6. 2. 2014 nositelem věcného práva (věcného břemene užívání sousední parcely č. x se stavbou č.p. x a sousedního nemezujícího pozemku p. č. x v k. ú. x). Je tedy zřejmé, že je nositelem užívacího práva z věcného břemene, a má tedy k věci, resp. k nemovitostem, spíše práva pouze užívacího charakteru. Z průběhu územního řízení i ze samotného napadeného územního rozhodnutí je zřejmé, že stavba svým umístěním nijak nezasahuje do prostor užívaných žalobcem, ani jeho užívací práva nijak neomezuje, např. nějakými imisemi. Žalovaný byl toho názoru, že žalobce nemůže být umístěním předmětné stavby přímo dotčen na svých užívacích právech. Nástavba stávajícího objektu bude sice zasahovat do půdy nacházející se nad garáží, ale v žádném případě tímto způsobem nebude ani nemůže být žalobci zamezeno přístupu do komory a holubníku v 1. patře (nad garáží) jako součásti budovy č.p. x, které má dle jeho názoru právo užívat on. Z neznámých důvodů je žalobce přesvědčen, že se tímto způsobem zcela zjevně zasahuje do jeho věcného práva.
33. Žalovaný k tomu však uvádí, že dle rozsudku Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 16. 10. 2014, čj. 15 C 77/2011-273, rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 4. 2015, čj. 18Co 508/2014-307, usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 4. 2016, čj. 22 Cdo 4994/2015, a usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2141/16, je vlastník stavby č.p. x, postavené na stavební parcele p. č. x v k. ú. x (tzn. téže stavby, ke které má žalobce užívací právo) pan J.S. povinen zdržet se zásahů do vlastnického práva žadatele pana M.M. ke stavbě garáže, která stojí na pozemku p. č. x, jehož je součástí, a to tak, že je povinen zdržet se vstupování do půdního prostoru této stavby či jiného užívání půdního prostoru této stavby a zdržet se bránění přístupu do půdního prostoru této stavby. Z uvedeného vyplývá, že do 1. patra objektu garáže ve vlastnictví žadatele nesmí vstupovat ani vlastník sousedního objektu budovy č.p. x na stavební parcele p. č. x v k. ú. x, natož žalobce, který má ke stejným nemovitostem jako pan S., pouze právo věcného břemene užívání.
34. Ohledně námitky ohrožení statiky domu žalovaný uvedl, že pravomocné rozhodnutí o umístění stavby v daném případě nezakládá žadateli veřejné subjektivní právo předmětnou stavbu zrealizovat. Vzhledem k tomu, že se nejedná o stavbu uvedenou v § 103 stavebního zákona, která by mohla být realizována bez stavebního povolení, toliko na základě samotného rozhodnutí o umístění stavby, bude oprávnění stavebníka uskutečnit předmětnou stavbu založeno až pravomocným stavebním povolením, vydaným na základě stavebního řízení vedeného dle § 109 a násl. stavebního zákona. Statické posouzení stavby včetně vlivu stavebních prací na stavby sousední se tudíž bude řešit až v řízení stavebním. Jakékoliv ohrožení nemovitosti č.p. x tedy může přivodit až

případné pravomocné stavební povolení na danou stavbu.

35. Závěrem žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

[IV] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

36. K podané žalobě se stručně vyjádřil i žadatel o vydání rozhodnutí o umístění stavby (M.M.) Dle jeho názoru není žalobce oprávněnou osobou k podání žaloby ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť napadeným rozhodnutím žalovaného nebyl a ani nemohl být jakkoliv dotčen na svých právech.
37. Stran hlediska posuzování účastenství v řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona se již v minulosti opakovaně vyjadřoval NSS, který např. ve svém rozhodnutí čj. 7 Azs 17/2013-25 či čj. 2 As 176/2014-31 uvedl, že rozhodné je, zda intenzita zásahu do vlastnického práva představuje přímé dotčení. O přímém dotčení hovoří např. i Krajský soud v Plzni ve svém rozhodnutí čj. 57 A 19/2011, podle kterého ze strany žalobce musí být ve správním řízení nejen tvrzeno přímé dotčení napadeným rozhodnutím, ale musí být takové tvrzení i ze strany uvedeného účastníka správního řízení prokázáno. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že (...) žalobce ve správním řízení netvrdil (tím méně prokazoval), jaké jeho věcné právo může být napadeným rozhodnutím přímo dotčeno a jakým konkrétním způsobem. I přesto žalovaný jako odvolací orgán tuto možnost s ohledem na tvrzení žalobce zvažoval a dospěl k závěru, že žalobce účastníkem správního řízení není a nebyl, a proto jeho odvolání zcela správně jako nepřípustné zamítl.
38. Tvrdí-li žalobce, že žalovaný měl postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu, pak s tímto žadatel nesouhlasil; uvedené ustanovení zákona má být využito, pokud podání nemá předepsané náležitosti nebo trpí jiným vadami, čímž se samozřejmě myslí případy, kdy podání nemá formální náležitosti; rozhodně z uvedeného ustanovení zákona nelze dovodit, že by správní orgán měl poučovat účastníka řízení o tom, jaké konkrétní věcné argumenty má v podání tvrdit a prokazovat. Rozhodně nelze konstatovat, že by odvolání žalobce bylo neúplné (neprojednatelné) a měl být ze strany žalovaného o tomto poučen, neboť nic takového z napadeného rozhodnutí nevyplývá (žalovaný jako odvolací orgán projednatelné odvolání žalobce přezkoumal a nevyhověl mu).
39. Uvádí-li žalobce, že *„nástavba stávajícího objektu garáže bude zasahovat do půdy nacházející se nad garáží, přičemž bude zamezeno tímto způsobem přístup do komory a holubníku v 1. patře jako součásti budovy č.p. x“* (viz str. 4 žaloby), pak jde o zjevně nepravdivé informace, kterými se žalobce účelově snaží opominout či zkreslit skutečný stav nemovitosti. Žadatel je vlastníkem celé stavby bez čp/če stojící na p.č. x, k.ú. x. Pokud žalobce hovoří o půdě, pak zřejmě myslí střešní prostor, který je neoddělitelnou součástí nemovitosti a ohledně kterého byla žadateli v minulosti poskytnuta ochrana vlastnického práva, když vlastník sousední nemovitosti (J. S. – stavba č.p. x) do vlastnické práva žadatele neoprávněně zasahoval (vnikal do střešního prostoru a tento neoprávněně užíval). Tento střešní prostor nemá vlastník sousední nemovitosti (J.S.) právo užívat, a tím méně takové oprávnění má někdo, kdo k sousední nemovitosti má jen od vlastnického práva odvozené jiné (slabší) věcné právo (žalobce). Argument o zamezení jakéhokoliv užívání střešního prostoru či jiných nemovitostí formou zamezení přístupu v důsledku realizace stavby je tak nedůvodný (žalobce v podstatě tvrdí, že stavbou bude zamezeno jeho neoprávněnému vnikání a užívání žadatelovy nemovitosti, což ostatně vlastníkově sousední nemovitosti J.S. nařídil i soud, tj. to, co žalobce

považuje za protiprávní stav, je stav, který je v souladu s vydaným soudním rozhodnutím). Žalobce nemá žádné věcné právo k čemukoliv v žadatelově vlastnictví, čehož si byl vědom i žalovaný, a pokud žalobce znovu přichází s argumentem, že „se nedostane do některých částí užívané budovy“, musí si být vědom této účelovosti, kterou by soud neměl připustit.

40. Ze znění žaloby dále nevyplývá, z čeho žalobce dovozuje, že má být účastníkem správního řízení, když vztah mezi napadeným rozhodnutím a svým tvrzeným rozhodnutím dotčeným právem nezdůvodňuje tak, aby bylo možné posoudit z věcného hlediska, zda žalobce takovým účastníkem byl či nikoliv, a to i z hlediska důvodnosti jím podané žaloby.

[V] Posouzení věci krajským soudem

41. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
42. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
43. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
44. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, když obě strany sporu s takovým postupem souhlasily.
45. Soud se předně neztotožnil s tvrzením osoby zúčastněné na řízení č. 1, že žalobce není aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. Naopak, napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o žalobcových veřejných subjektivních právech, konkrétně o tom, zda je či není účastníkem územního řízení, a jeho aktivní legitimace tak vyplývá z § 65 odst. 1 s. ř. s.
46. Rozsah soudního přezkumu byl dán faktem, že žalobcovo odvolání bylo žalovaným zamítnuto jako nepřipustné, a to ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu. Judikatura správních soudů se v takovém případě ustálila na postupu, podle něhož je soud v takovém případě oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu [k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009 – 91 (toto i další zde zmíněná a citovaná rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), kde bylo vyjeveno mj. toto: *„Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 – 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.*

8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, všechny dostupné na www.nssoud.cz].

47. Žalovaný správní orgán svůj postoj opřel o vlastní výklad § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, podle něhož *účastníky územního řízení dále jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*. Žalovaný konstatoval (str. 2 odst. 2), že „v každé projednávané věci je tedy nutno zvážit, kteří z nositelů vlastnických a jiných věcných práv k sousedním pozemkům a stavbám na nich mohou být vydaným rozhodnutím dotčeni ve svých právech“, když je třeba rozlišovat, „kdy by se projednávaná stavba mohla přímo dotýkat vlastníků sousedních pozemků a staveb a těch, kteří k sousedním pozemkům a stavbám mají jiná věcná práva, v jejich právech, nikoliv pouze v jejich zájmech.“ Žalovaný nerozporoval, že žalobci svědčí „jiné věcné právo“ k věci, avšak zpochybnil naplnění další podmínky. K tomu uvedl následující (str. 2 – 4): „Věcné břemeno obecně patří mezi věcná práva k cizí věci a slouží k tomu, aby oprávněný mohl využít určitou část užitné hodnoty cizí věci. Pro vlastníka věci to znamená, že je naopak povinen něco dát, konat, trpět, nebo se něčeho zdržet. Podle obsahu povinnosti rozlišuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (účinnost od 1. 1. 2014), věcná břemena na služebnosti a reálná břemena. Dřívější právní úprava (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů) pro tyto účely stanovovala souhrnný pojem věcné břemeno, které bylo v rámci stávající legislativy z důvodů kontinuity s předchozí právní úpravou ponecháno v užívání. Konkrétně věcným břemenem užívání se uživateli poskytuje právo užívat cizí věc pro jeho vlastní potřebu a potřebu jeho domácnosti. Změnil-li se tyto potřeby po zřízení užívacího práva, nezakládá to uživateli právo na její rozšíření. Vlastníku věci náleží všechny užitky, které může brát bez zkrácení práva uživatele. Vlastník však nese všechny její závady a musí věc udržovat v dobrém stavu. Z uvedeného je zřejmé, že nositel užívacího práva z věcného břemene má k věci, resp. k nemovitosti, spíše práva pouze užívacího charakteru, nikoliv práva charakteru vlastnického. Obsahem předmětu posuzovaného územního řízení je umístění shora uvedené nástavby stávajícího sousedního objektu žadatele včetně umístění ocelového schodiště u západní fasády pro samostatný vstup do 2. nadzemního podlaží. Z průběhu územního řízení i ze samotného napadeného územního rozhodnutí je zřejmé, že stavba svým umístěním nijak nezasahuje do prostor užívaných odvolatelem, ani jeho užívací práva nijak neomezuje, např. nějakými imisemi. Lze jen těžko určit, jak a čím by na základě shora uvedeného mohl být odvolatel, i jen potenciálně, umístěním předmětné stavby přímo dotčen na svých užívacích právech. Ostatně toto zřejmě neví ani on sám, jinak by to uvedl do svého odvolání (...). Z uvedeného vyplývá, že odvolatel ve svém odvolání v podstatě odůvodňuje, proč měl být oprávněným účastníkem územního řízení. Svůj názor však opírá pouze o to, že je nositelem věcného břemene užívání k pozemkům *pare. č. x*, jehož součástí je stavba *č. p. x* a *parc. č. x* v *k. ú. x*, čímž je však naplněna pouze první podmínka jeho účastenství v územním řízení. Jak již bylo výše uvedeno, o konkrétních možnostech přímého dotčení jeho práv umístěnou stavbou neuvedl vůbec nic. Stejně tak v odvolání vůbec nevznnesl námitky proti umístění stavby, které by jinak mohl vznést již v územním řízení. Z obsahu odvolání tedy není vůbec zřejmé, proč se považuje za opomenutého účastníka předmětného územního řízení, když vůbec nevyjevil proč, jak a čím mohlo být (či je) územním rozhodnutím jeho právo přímo dotčeno.

Nemovitosti, k jejichž užívání je odvolatel oprávněn, jsou ve vlastnictví J. S., který do okruhu účastníků posuzovaného územního řízení zahrnut byl, neboť je zřejmé, že jeho vlastnická práva územním rozhodnutím dotčena být mohou. Vlastnictví je v právním řádu České republiky jedním z ústavně chráněných základních lidských práv a svobod. Jedná se o nejvyšší a úplnou moc osoby nad věcí, která je předmětem jejího vlastnického práva. Vlastnické právo je na rozdíl od věcného břemene užívání nejsilnějším věcným právem. V posuzovaném případě odvolací správní orgán postupoval při svém rozhodování v souladu s ustanovením § 3 správního řádu, zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, podrobně prostudoval spisový materiál a projektovou dokumentaci a dospěl k závěru, že dopad umístované stavby na věcné právo odvolatele, spočívající ve věcném břemenu užívání sousedních pozemků a stavby, není v žádném případě takový, že by mohl způsobit přímé dotčení. Za současného stavu proto odvolatel nemůže být posuzován jako účastník územního řízení ve smyslu ust. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, protože jeho věcné právo (věcné břemeno užívání) nemůže být předmětnou stavbou žadatele přímo dotčeno.“.

48. Soud se s těmito závěry neztotožnil.
49. Jak je uvedeno výše, žalovaný nezpochybnil, že žalobci svědčí stavebním zákonem předpokládané věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům, avšak neshledal možnost přímého dotčení těchto žalobcových práv navrhovanou stavbou.
50. Senát 57 A zdejšího soudu dospěl v rozsudku ze dne 19. 9. 2012, čj. 57 A 19/2011-191, mj. k těmto závěrům: „Účelem účastenství podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je umožnit osobě, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, seznámit se s navrhovanou stavbou a jejím navrženým umístěním v území tak, aby mohla, v případě brozícího přímého dotčení svých věcných práv, zabránit vydání územního rozhodnutí, a tím odvrátit negativní přímé dopady umístnění stavby do svých práv. Za tím účelem musí být účastníku řízení poskytnuta reálná možnost vznášet v územním řízení námitky. Jak však vyplývá z ustanovení § 89 odst. 4 věta druhá stavebního zákona, nemůže účastník řízení důvodně vznášet jakékoli námitky, nýbrž pouze námitky, které jsou způsobitelné osvědčit přímé dotčení jeho věcných práv.“

Pokud se účastníku řízení v průběhu územního řízení nepodaří prokázat, že územním rozhodnutím dojde k přímému dotčení jeho práv, nemůže vydání územního rozhodnutí zabránit.

Podle § 92 odst. 2 stavebního zákona totiž dojde k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí pouze tehdy, pokud záměr žadatele není v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Ochrana právům účastníka řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je zajištěna ustanovením § 90 písm. e) téhož zákona, na základě kterého je stavební úřad v územním řízení povinen posuzovat, zda je záměr žadatele v souladu s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

Prokáže-li tak účastník řízení, že umístěním stavby dojde k přímému dotčení jeho věcných práv, které není povinen z hlediska soukromoprávního či veřejnoprávního trpět, nemůže být územní rozhodnutí vydáno, neboť záměr není v souladu s jedním z požadavků uvedených v § 90 stavebního zákona.

Odkazem na shora uvedené je pak nezbytné dospět k závěru, že účastník řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona může být úspěšný se svým odvoláním proti územnímu

rozhodnutí, byl-li mu ve správním řízení poskytnut dostatečný prostor k ochraně jeho práv, toliko tehdy, pokud prokáže, že územním rozhodnutím bude jeho věcné právo přímo dotčeno. Obdobné platí i pro řízení o žalobě směřující proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí.“

51. Prizmatem řečeného soud jako zásadní pochybení spatřuje fakt, že otázku možného přímého dotčení žalobcova věcného práva hodnotil až žalovaný, jakožto odvolací správní orgán. Územní řízení bylo ve věci zahájeno podáním žádosti dne 27. 8. 2015. Součástí správního spisu je listina vyhotovená Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj, Katastrálním pracovištěm Karlovy Vary, označená jako „*Vyrozumění o provedeném vkladu do katastru nemovitostí*“, z níž je zřejmé, že žalobci již od 6. 2. 2014 svědčilo věcné právo k předmětným nemovitostem. Za takových okolností byl žalobce ke dni zahájení územního řízení (= 27. 8. 2015) osobou, jejíž věcné právo mohlo být potenciálně územním rozhodnutím přímo dotčeno. Měl mu tedy být dán prostor k tomu, aby mohl v územním řízení prokázat, že územním rozhodnutím dojde k přímému dotčení jeho práv. Měl mít možnost seznámit se s navrhovanou stavbou a jejím navrženým umístěním v území tak, aby mohl, v případě hrozícího přímého dotčení svých věcných práv, zabránit vydání územního rozhodnutí, a tím odvrátit negativní přímé dopady umístění stavby do svých práv.
52. Nic takového se ovšem nestalo. Jistě, pokud by žalobce stran prokázání možného přímého dotčení jeho práv neobstál, nic by stavebnímu úřadu nebránilo rozhodnout usnesením ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že žalobce účastníkem územního řízení není. A bylo-li by takto rozhodnuto pravomocně a žalobce by i přesto podal proti územnímu rozhodnutí odvolání, bylo by na místě takové odvolání jako nepřipustné zamítnout. Ve věci souzené pod sp. zn. 30A 130/2017 však byla skutková situace zhora jiná. Stavební úřad totiž žalobce od počátku nepřipustně ignoroval a žalovaný tento postup napadeným rozhodnutím aproboval.
53. Popsané skutečnosti tak soud vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost (ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.) a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[VI] Náklady řízení

54. Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
55. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo

podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat).

56. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, bylo rozhodnuto tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Plzeň dne 28. 3. 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu