



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **M. L.**
zastoupený advokátkou Mgr. Alicí Kubíčkovou, LL.M.
sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2017, čj. KUZZL 49186/2017,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 26. 7. 2017, čj. KUZZL 49186/2017, **se ruší** a věc se **vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jeho advokátky Mgr. Alice Kubíčkové, LL.M., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a shrnutí průběhu správního řízení

1. Městský úřad Napajedla, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“)

usnesením ze dne 9. 5. 2017, sp. zn. SÚ/2017/5943-2015/S, zastavil řízení zahájené dne 15. 10. 2015 na základě žádosti podané manželkou žalobce o opatření na sousedním pozemku a stavbě rodinného domu č. p. x na pozemku stavební plochy č. x a pozemku p. č. x, vše v k. ú. x, při provádění stavby „*stavební úpravy rodinného domu č. p. x*“. Stavební úřad vyzval přípisem ze dne 27. 4. 2016 k doplnění podané žádosti. Jelikož požadované údaje a podklady nebyly doplněny, rozhodl o zastavení řízení.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zamítl jako opožděné odvolání podané manželkou žalobce a odvolání žalobce a M. B. zamítl jako nepřípustná. V odůvodnění uvedl, že odvolání žalobce je nepřípustné, jelikož o opatření na sousedním pozemku nežádal a ani manželka žalobce, přestože k tomu byla vyzvána přípisem ze dne 27. 4. 2016, ho jako žadatele do žádosti nedoplnila.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. V žalobě ze dne 25. 9. 2017 žalobce nejprve uvedl, že správní orgán zcela mylně určil okruh účastníků řízení. Nesprávně vyhodnotil povahu řízení, které má být vedeno podle § 141 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „*stavební zákon*“), jelikož se nejedná o řízení zahajované na žádost, nýbrž řízení zahajované z moci úřední, což odlišuje i okruh účastníků řízení a jeho určení. Účastníkem řízení je dle § 141 odst. 1 stavebního zákona ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny. Účastníky řízení proto od počátku měli být žalobce, jeho manželka (M. L.) a vlastník sousedního domu (L. Ž.). V rozhodnutí stavebního úřadu se objevuje formulace, že žalobci nesvědčilo účastenství dle § 141 odst. 1 stavebního zákona. Žalobce byl tedy připraven o možnost hájit svá práva.
4. Žalobce se domnívá, že on a jeho manželka čelí zvlí stavebního úřadu a bezdůvodnému šikanování ze strany veřejné moci. Pro dokreslení situace předložil několik důkazů.
5. Dále stavební úřad nesprávně komunikoval s účastníky. Manželka žalobce v řízení předložila plnou moc ze dne 8. 8. 2015, kterou udělila M. B. a kterou stavební úřad respektoval, ačkoliv tyto skutečnosti ve svém rozhodnutí popřel.
6. Jelikož řízení dle § 141 odst. 1 stavebního zákona je řízením z moci úřední, bylo na stavebním úřadu, aby zjistil rozhodné skutečnosti pro své rozhodnutí. Stavební úřad se omezil pouze na vyžadování součinnosti po manželce žalobce, která podala žádost. Neověřoval proveditelnost stavby ze sousedního pozemku a skutečnost, zda ji nelze provést z vlastního pozemku.
7. Dne 27. 4. 2016 zaslal stavební úřad výzvu manželce žalobce k doplnění své žádosti o konkrétní údaje (mimo jiné se jednalo o žalobce, o originál nebo úředně ověřenou kopii plné moci k zastupování manželky žalobce, vymezení prostoru, určení termínu a délky prováděných prací, jejích popis, apod.). Manželka žalobce na tuto žádost dne 29. 7. 2016 reagovala svým vyjádřením, jehož obsah vztahující se k jednotlivým požadavkům stavebního úřadu žalobce v žalobě rekapituluje.
8. Vzhledem k výše uvedenému navrhl žalobce, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

III. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

9. V podání ze dne 3. 5. 2018 žalovaný k námitce mylně určeného okruhu účastníků odkázal na konkrétní pasáž napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že manželka žalobce ani na výzvu svou žádost o žalobce (stavebníka) nedoplnila. Usnesení o zastavení řízení se oznamuje žadateli, případně dalším účastníkům, kterým bylo zahájení řízení oznámeno. Jelikož zahájení řízení nebylo účastníkům řízení oznámeno, bylo usnesení o zastavení řízení oznámeno pouze žadateli.
10. K námitce, že řízení podle § 141 stavebního zákona je řízením z moci úřední, uvedl, že toto řízení může být zahájeno buď na návrh (žádost) stavebníka nebo z moci úřední v souvislosti s rozhodováním o vytvoření podmínek k provedení prací podle § 132 odst. 2 písm. b) až e) stavebního zákona. V daném případě bylo řízení zahájeno na základě návrhu stavebníka (manželky žalobce).
11. K námitce nesprávné komunikace a označení osoby M. B. odkázal opět na konkrétní část odůvodnění napadeného rozhodnutí. Odvolání M. B. bylo nepřipustným, jelikož manželka žalobkyně nepředložila plnou moc, na základě které by ji mohl zastupovat. Plná moc ze dne 8. 8. 2015, na základě které zastupuje manželku žalobkyně v jiných řízeních, nepostačuje. Jediný typ plné moci (tzv. prezidiální), kterou je možné předložit pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, musí být úředně ověřen a do zahájení řízení uložen u příslušného správního orgánu.
12. Rovněž k námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu uvedl žalovaný, že se nejednalo o řízení z moci úřední a bez součinnosti manželky žalobce v něm nebylo možné pokračovat. Jelikož manželka žalobce neodstranila podstatné vady žádosti, bylo na místě zastavení řízení.
13. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná**.
15. Vzhledem k tomu, že odvolání žalobce bylo žalovaným odmítnuto jako nepřipustné, nedošlo k jeho meritornímu projednání. Soud tedy svůj přezkum omezil pouze na otázku, zda pro odmítnutí odvolání pro nepřipustnost byly splněny procesní podmínky. Předmět sporu mezi účastníky proto lze redukovat na otázku určení okruhu účastníků v předmětném řízení. S odkazem na uvedené bylo nadbytečné provádět dokazování žalobcem předloženými důkazy.
16. Ustanovení § 141 odst. 1 stavebního zákona upravuje tzv. opatření na sousedním pozemku nebo stavbě, jehož podstata spočívá v tom, že *pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě*. Otázku účastenství toto ustanovení upravuje v poslední větě, ve které je uvedeno, že *účastníkem je*

ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny.

17. Ze spisového materiálu je zřejmé, že dne 15. 10. 2015 podal M. B. stavebnímu úřadu výzvu ke konání zákonných povinností. V této výzvě požadoval, aby stavební úřad využil svou pravomoc mimo jiné dle § 141 stavebního zákona. Ve výzvě bylo také uvedeno, že M. B. zastupuje na základě plné moci manželku žalobce. Soud pro úplnost dodává, že zmiňovaná plná moc není u této listiny ve spise obsažena, nicméně spornost zastoupení manželky žalobce není předmětem tohoto soudního přezkumu. Pro posouzení je podstatné, že řízení o opatření na sousedním pozemku a stavbě bylo zahájeno a stavebním úřadem vedeno, což vyplývá z dalších listin obsažených ve spisu. Dne 27. 4. 2016 stavební úřad vydal výzvu k doplnění žádosti o specifikované údaje a podklady a zároveň vydal usnesení, kterým řízení o opatření na sousedním pozemku a stavbě přerušil nejpozději do 30. 7. 2016. Dne 9. 5. 2017 stavební úřad toto řízení zastavil, jelikož nebyly doplněny požadované údaje a podklady. Současně uvedl, že účastníkem řízení je podle § 141 odst. 1 stavebního zákona manželka žalobce, která je žadatelkou.
18. Argumenty účastníků řízení směřují k povaze řízení vedeného dle § 141 stavebního zákona, přičemž žalobce tvrdí, že se jednalo o řízení zahájené z moci úřední a žalovaný tvrdí, že se jednalo o řízení zahájené na žádost.
19. Z jazykového výkladu citovaného ustanovení není odpověď na tuto otázku zcela jednoznačná. Z ustanovení vyplývá pouze oprávnění správního orgánu (stavebního úřadu) uplatnit při rozhodování o této otázce správní uvážení limitované příslušnými kritérii. Ojedinele ovšem lze v relevantní komentářové literatuře nalézt (ovšem bez podrobnějšího rozvedení) tento závěr. *Dle platné úpravy lze dovozovat, že řízení o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě může stavební úřad zahájit k žádosti účastníka, ale také z vlastního podnětu* (PRŮCHA, P. a kol. *Stavební zákon: praktický komentář*. Leges, 2017, Komentář k § 141).
20. Soud ovšem dospěl k závěru, že charakter řízení (zda se jedná o řízení o žádosti, nebo z moci úřední) nemá v tomto řízení vliv na okruh účastníků řízení, tuto povahu tedy není z jeho strany nutné detailně analyzovat a případně korigovat. Hlubší pozornost si naopak zaslouží vymezení okruhu účastníků řízení o opatření na sousedním pozemku.
21. Obecně je okruh účastníků řízení upraven v ustanoveních § 27 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Toto ustanovení upravuje kategorii tzv. účastníků hlavních, kteří jsou odlišně vymezeni pro řízení zahájená na žádost a pro řízení zahájená z moci úřední. Dále upravuje kategorii účastníků vedlejších, kterými jsou všechny další osoby (neuvedené mezi účastníky hlavními), které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Pro posuzovanou věc je ovšem významný § 27 odst. 3 správního řádu, který říká, že *účastníky řízení jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon*.
22. Zvláštním zákonem je v tomto případě § 141 odst. 1 věta poslední stavebního zákona, která říká, že *účastníkem je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny*.
23. Dalším výchozím ustanovením je § 1 odst. 2 správního řádu, které upravuje subsidiární použití tohoto předpisu pouze na případy, *kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup*.

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

Odrazem principu subsidiarity správního řádu je v zásadě zrcadlová úprava § 192 odst. 1 stavebního zákona, která upravuje vztah ke správnímu řádu a říká, že *na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak*.

24. Mezi obecnou úpravou účastnictví ve správním řádu a speciální úpravou provedenou zvláštním zákonem může tudíž existovat různý vztah. Zvláštní zákonná úprava může obecnou úpravu účastnictví doplňovat/rozšiřovat o další účastníky, kteří by dle obecné úpravy toto postavení neměli. Druhou možností je, že zvláštní zákonná úprava stanoví okruh účastníků zcela samostatně a v takovém případě se obecná úprava vůbec neaplikuje (viz. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. vydání, BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27 odst. 3).
25. Úprava účastnictví řízení o opatření na sousedním pozemku a stavbě je dle soudu stavebním zákonem provedena zcela uceleně a samostatně, tudíž se obecná úprava účastnictví obsažená ve správním řádu neaplikuje. Tím pádem není pro okruh účastníků rozhodné, zda se v daném případě jednalo o řízení o žádosti nebo o řízení zahájené z moci úřední, jelikož relevantní právní úprava účastnictví tyto dva typy řízení nijak nerozlišuje. Účastníkem předmětného řízení je tedy jednak *ten, v jehož prospěch je povinnost uložena* a jednak *ten, z jehož pozemku mají být práce prováděny*.
26. Z argumentace účastníků řízení je zřejmé, že žalovaný vychází z chybného předpokladu, že okruh účastníků řízení o opatření na sousedním pozemku vymezuje při podání žádosti žadatel (to je zřejmé mimo jiné z argumentu, že manželka žalobce na výzvu žalovaného nedoplnila žalobce jako účastníka řízení). Tento názor ovšem nemá oporu v právní úpravě, jelikož okruh účastníků řízení není ovládán dispoziční zásadou, nýbrž vyplývá přímo ze stavebního zákona. Pro úplnost soud uvádí, že z obecné úpravy žádosti uvedené v § 45 odst. 1 věta druhá správního řádu vyplývá, že *žadatel je povinen označit další jemu známé účastníky*. Tímto vymezením ovšem není správní orgán vázán, jelikož je sám z úřední povinnosti povinen okruh účastníků během celého řízení zkoumat a upřesňovat (podrobněji viz JEMELKA, L. *Správní řád*. 5. vydání, 2016. Komentář k § 45 a § 47; dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91).
27. Soud se tedy zaměřil na identifikaci vymezení „*toho, v jehož prospěch bude povinnost uložena*“ a dospěl k závěru, že správní orgán určil okruh účastníků nesprávně. Ze spisového materiálu je zřejmé, že řízení o opatření na sousedním pozemku a stavbě bylo vedeno v souvislosti se stavbou „*stavební úpravy rodinného domu č. p. x*“, jejímiž stavebníky jsou jak manželka žalobce, tak i sám žalobce.
28. Osobu stavebníka definuje § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona tak, že jím je *osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby*.
29. Ačkoliv ustanovení § 141 odst. 1 výslovně nehovoří o situacích, kdy je povinnost uložena ve prospěch více osob, soud dospěl k závěru, že jediný racionální výklad právní úpravy účastnictví řízení o opatření na sousedním pozemku a stavbě musí vést k závěru, že případná povinnost je uložena ve prospěch všech stavebníků příslušné stavby, pro účely jejíž realizace je tato povinnost ukládána. Opačný závěr by mohl vést k absurdním důsledkům, kdy by povinnost byla uložena ve prospěch pouze jednoho ze stavebníků

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

příslušné stavby, přičemž další stavebníci totožné stavby by k provádění opatření na sousedním pozemku či stavbě nebyly oprávněni – tento závěr by nebyl v zájmu právní jistoty stavebníků ani vlastníka pozemku, na kterém mají být práce prováděny. Vzhledem k tomu, že soud nevidí jediný racionální důvod, který by taková právní úprava měla sledovat či chránit, dospěl k závěru, že pod pojmem „*ten, v jehož prospěch je povinnost uložena*“ bylo v posuzovaném případě nutno chápat všechny stavebníky realizované stavby.

30. Nad rámec a pro podporu argumentace soudu lze vyložit i pojem druhého účastníka předmětného řízení, kterým je „*ten, na jehož pozemku mají být práce prováděny*“. I v tomto případě je zřejmé, že v případě spoluvlastnictví pozemku, na kterém mají být práce prováděny, bude i na tomto místě ze zákona figurovat více osob (spoluvlastníci).
31. Soud tedy uzavírá, že správní orgány nesprávně vymezily okruh účastníků řízení, čímž se dopustily vady řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V důsledku jejich postupu bylo odvolání žalobce posouzeno jako nepřípustné a nebylo meritorně projednáno, čímž byla negativně dotčena jeho procesní práva.

V. Závěr a náklady řízení

32. Při přezkumu napadených rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako důvodnou, a proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil pro vady řízení. Právním názorem soudu bude ve smyslu § 78 odst. 5 soudního řádu správního žalovaný v dalším řízení vázán.
33. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního, 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.
34. Žalobce měl v řízení o žalobě plný úspěch, proto má právo a náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna advokátky žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 soudního řádu správního a podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě advokátce žalobce náleží odměna za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (příprava a převzetí zastoupení, žaloba), a to ve výši určené dle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, tedy $2 \times 3 \times 100$ Kč. Náhrada hotových výdajů je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu určena paušální částkou za jeden úkon právní služby, tedy 2×300 Kč. Celkem odměna a náhrada hotových výdajů činí 6 800 Kč. Protože advokátka žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního o částku 1 428 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč. Celkem mu tedy vůči žalovanému byla přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. února 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.