



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **Z. Š.**

proti

žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

**o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2018 č. j. MSK 135437/2017, ve věci
přípustnosti odvolání**

takto:

- I.** Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 5. 1. 2018 č. j. MSK 135437/2017 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 027 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou doručenou soudu dne 6. 3. 2018 domáhala zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti společnému rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí ze dne 31. 3. 2016 č. j. MUFO 10311/2016, jako nepřipustné. Společným rozhodnutím bylo rozhodnuto o umístění stavby rodinného domu, odběrného elektrického zařízení, stavby vodovodní přípojky, stavby žumpy vč. napojení a stavby dešťové kanalizace na pozemcích par. č. X, X v katastrálním území Nová Ves u Frýdlantu nad Ostravicí a vydal stavební povolení pro stavbu rodinného domu na pozemku par. č. X v katastrálním území Nová Ves u Frýdlantu nad Ostravicí.
2. Žalobkyně v žalobě namítala, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť jím byla zkrácena na právu hájit svá majetková práva ve smyslu § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Konkrétně žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, co se týče tvrzení, že odvolání je nepřipustné, neboť podle ust. § 85 a § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) jí nepřísluší postavení účastníka předmětného řízení. Podle žalobkyně kritéria ust. § 85 a 109 stavebního zákona nejsou zákonem stanovená jako důvod nepřipustnosti odvolání dle § 92 odst. 1 s. ř., což činí rozhodnutí žalovaného nezákonným. Dále žalobkyně rozporuje tvrzení žalovaného, že žalobkyně nebyla a není vlastníkem pozemků, na nichž má být záměr uskutečněn, a ani k nim nemá žádné věcné právo. Žalobkyně k tomu uvádí, že žalovaného upozornila podáním ze dne 12. 12. 2017 na probíhající řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí týkající se doplnění zápisu práva cesty. Žalobkyně spatřuje důvod nezákonnosti rozhodnutí v neposlední řadě i v tom, že posouzení účastenství je otázkou důvodnosti odvolání, nikoliv jeho přípustnosti.
3. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 13. 7. 2018 uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě přesvědčivě zjištěného skutkového stavu věci a jeho odůvodnění vyhovuje nárokům na něj kladeným ust. §§ 67 – 68 s. ř. K žalobním bodům namítaným žalobkyní uvádí, že nepřipustným odvoláním je mimo jiné i odvolání podané osobou, která vůbec nemá postavení účastníka řízení podle § 27 s. ř., jak vyplývá z komentářové literatury (JUDr. Josef Vedral, Ph. D., Správní řád, komentář, II. vydání, 2012). K posouzení účastenství v územním a stavebním řízení správní orgán nutně musí vyhodnotit kritéria stanovená v ust. § 85 a § 109 stavebního zákona upravující okruh účastníků, přičemž správní orgán I. stupně (stavební úřad), stejně jako žalovaný, dospěl k závěru, že žalobkyni s ohledem na zákonná kritéria postavení účastníka řízení nesvědčí. K druhé žalobní námitce žalovaný uvádí, že i případné probíhající řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí nemůže nic změnit na závěrech správních orgánů, neboť při posuzování účastenství je nutné vycházet pouze z věcných práv již evidovaných v katastru nemovitostí. Stavební úřad je vázán stavem zapsaným v katastru nemovitostí, tedy údaji zapsanými na jednotlivých dotčených listech vlastnictví, a tyto údaje je nutno považovat za správné, dokud nebude prokázán opak. V daném případě ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu, tj. ke dni 31. 3. 2016, ani ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 5. 1. 2018, nevázlo na pozemcích, na kterých má být záměr uskutečněn, žádné věcné právo svědčící žalobkyni, tedy ani věcné právo cesty pěší, vozové a hnaní dobytka dovozané z odstupní smlouvy ze dne 4. 2. 1952. Žalovaný nesouhlasí s názorem žalobkyně, že posouzení účastenství je otázkou důvodnosti odvolání, nikoliv jeho přípustnosti. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně podle § 92 odst. 1 s. ř. jako nepřipustné,

aniž by se zabýval jeho důvodností, přičemž posouzení účastenství osoby, jež podala odvolání, je nutným předpokladem pro vyhodnocení přípustnosti tohoto odvolání.

4. Ve věci proběhlo u podepsaného soudu dne 26. 9. 2018 ústní jednání, u kterého účastníci setrvali na svých stanoviscích. Žalobkyně nadto uvedla, že nemůže obstát závěr žalovaného o řádně zjištěném skutkovém stavu s ohledem na řízení vedené u Okresního soudu ve Frýdku-Místku pod sp. zn. 17 C 120/2012; zdůraznila existenci předcházejících řízení o opravě v katastrálním operátu.
5. Pokud žalobkyně podáním došlým soudu dne 18. 9. 2018 navrhla provedení důkazu výsledkem Ing. T. P. z Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, soud tomuto návrhu nevyhověl, neboť jednak jej žalobkyně odůvodnila pouze obecně zjištěním skutkového stavu, který nevzbuzuje pochybnosti a jednak podle krajského soudu se výsledkem uvedené osoby jeví z hlediska skutkového stavu v projednávané jako zcela nadbytečný. Shodné závěry platí o dalších důkazech navržených žalobkyní u ústního jednání.
6. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
7. Z obsahu správních spisů soud zjistil, že dne 22. 2. 2016 byla správnímu úřadu doručena stavebníkem (společnost SIDL s. r. o.) žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na výše uvedený stavební záměr. Rozhodnuto o žádosti bylo dne 31. 3. 2016, kdy správní úřad rozhodl o umístění staveb a zároveň vydal stavební povolení. Toto společné územní rozhodnutí a stavební povolení bylo doručeno účastníkům územního řízení vymezeným podle § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona a zároveň účastníkům stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona. Při vymezování okruhu účastníků přitom stavební úřad dospěl k závěru, že v daném případě žalobkyni toto právní postavení nepřísluší, neboť její vlastnická ani jiná práva k pozemku nemůžou být přímo dotčena, vzhledem k tomu, že vlivy z umístění respektive z provádění staveb na pozemek v jejím vlastnictví nezasahují. Dne 1. 9. 2017 žalobkyně v rámci nahlížení do spisu vedeném pod sp. zn. MUFO_S 1427 uvedla, že se cítí být účastníkem řízení o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení jako vlastník sousedního pozemku par. č. X v kat. území Nová Ves u Frýdlantu nad Ostravicí a dále jako osoba s právem cesty k pozemku 181/5 na základě odstupní smlouvy ze dne 4. 2. 1952. Téhož dne žalobkyně podala žádost o okamžité zastavení stavebních prací, jelikož tyto práce byly započaty, ačkoli stavebník neměl stavební povolení či jiné opatření stavebního úřadu. Následně, dne 4. 9. 2017, bylo správnímu úřadu doručeno odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí, které podala jako opomenutý účastník řízení podle § 84 s. ř. Napadeným rozhodnutím ze dne 5. 1. 2018 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně jako nepřípustné. V odůvodnění žalovaný obecně vymezil zákonný okruh účastníků společného řízení a uvedl, že žalobkyně sice tvrdí, že je opomenutým účastníkem řízení z titulu vlastnictví sousedního pozemku, nespécifikuje však, v čem spatřuje možnost dotčení tohoto vlastnického práva projednávanou stavbou, tzn. že neuvádí žádné relevantní důvody pro přiznání postavení účastníka společného řízení. Správní úřad poté správně dovodil, že práva žalobkyně nebudou předmětným záměrem přímo dotčena. Nebyl tedy splněn předpoklad pro přiznání postavení účastníka řízení, proto ani žalobkyni nenáleží postavení opomenutého účastníka řízení. Pokud žalobkyně dovozuje nepřiznání účastníka řízení z titulu oprávněné osoby z věcného práva cesty, žalovaný uvedl, že při svém rozhodnutí

vycházel z aktuálního stavu zapsaného v katastru nemovitostí, ze kterého plyne, že žalobkyně není vlastníkem pozemků, na kterých má být záměr uskutečněn a ani nemá k těmto pozemkům jiné věcné právo. Nezbylo než žalovanému konstatovat, že žalobkyni postavení účastníka řízení nepřísluší, a proto její odvolání zamítl jako nepřipustné.

8. Podle ust. § 85 odst. 1 stavebního zákona jsou účastníky územního řízení:
 - a) žadatel,
 - b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.
9. Podle ust. § 85 odst. 2 stav účastníky územního řízení dále jsou
 - a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
 - b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
 - c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.
10. Podle ust. § 109 stavebního zákona jsou účastníkem stavebního řízení pouze
 - a) stavebník,
 - b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
 - c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
 - d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena,
 - e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
 - f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno,
 - g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.
11. Podle ust. § 84 odst. 1 s. ř. osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí ji nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.
12. K první námitce žalobkyně, že kritéria ust. § 85 a 109 stavebního zákona nejsou zákonem stanovena jako důvod nepřipustnosti odvolání dle § 92 odst. 1 s. ř., soud uvádí, že odvolání proti rozhodnutí je oprávněn podat pouze účastník řízení. Není přitom rozhodné, že žalovaný s žalobkyní jako s účastníkem řízení fakticky jednal či nikoli, ale výhradě to, zda žalobkyni svědčilo právo být účastníkem řízení. Účastník, se kterým nebylo v řízení jednáno a nebylo mu správním orgánem oznámeno rozhodnutí (tzv. opomenutý účastník), má právo podat proti takovému rozhodnutí odvolání, a to za podmínek (ve lhůtách)

uvedených v ust. § 84 s. ř. Jestliže ale odvolací orgán dospěje k závěru, že s odvolatelem nebylo jednáno jako s účastníkem řízení po právu, neboť mu takové postavení nepříslušelo, takové odvolání zamítne podle ust. § 92 s. ř. jako nepřipustné, aniž by se zabýval přezkoumáním napadeného rozhodnutí vydaného v prvním stupni (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013 č. j. 5 Afs 50/2012-39). Žalovaný tedy postupoval správně, když v rámci vyhodnocení přípustnosti odvolání zkoumal, zda jej podala osoba k tomu oprávněná. Pokud poté došel k závěru, že žalobkyně není osobou oprávněnou, nezbývalo mu nic jiného, než odvolání zamítnout jako nepřipustné. Nelze přisvědčit tedy ani argumentu žalobkyně, že účastenství je otázkou důvodnosti a nikoli přípustnosti odvolání.

13. Pokud se týká samotného posouzení, zda žalobkyni mělo svědčit právo účastníka řízení, je především relevantní posouzení dotčení vlastnického práva žalobkyně, jakožto vlastníka sousedního pozemku a dále posouzení tvrzeného oprávnění z věcného práva cesty k pozemkům, na nichž má být záměr uskutečňován. Žalobkyně totiž splňuje první z předpokladů pro přiznání účastenství ve společném řízení, a sice existenci vlastnického práva k sousednímu pozemku. Stavební úřad a následně ani žalovaný ovšem neshledal naplnění druhého předpokladu, tedy existenci přímého dotčení jejího práva stavebním záměrem. Předně je nutno k dané věci uvést, že k problematice výkladu pojmu „sousední pozemek“ a účastenství vlastníků těchto pozemků ve stavebním řízení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000, kterým bylo zrušeno ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. Uvedené ustanovení, zavedené do tehdejšího stavebního zákona jeho novelou, zák. č. 83/1998 Sb., obsahovalo legální definici pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“. V odůvodnění citovaného nálezu Ústavní soud mj. uvedl, že: „uzavřená legální definice absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemku „za potokem“, „za cestou“, „za zjevně bagatelným co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby“), jejichž práva mohou být dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva „nemezujícího“ souseda dotčena. V předmětném nálezu Ústavní soud dále vyslovil, že posouzení otázky, kdo je účastníkem řízení, tedy osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve správním řízení dotčena ve svých právech, bude vždy věcí individuálního posouzení, a to jak při rozhodování stavebních úřadů, tak i při rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Judikatura správních soudů pak za přímé dotčení dovodila například dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013 č. j. 7 As 17/2013-25). Obecně se tedy dá shrnout, že za přímé dotčení sousedových práv bude považováno především dotčení různými imisemi, které zasahují do cizího práva nad míru přiměřenou poměrům. Posouzení, co je přímým dotčením a co nikoli, je přitom na správním uvážení správního orgánu.
14. V přezkoumávaném případě stavební úřad a následně i žalovaný došli k závěru, že vlastnická práva žalobkyně nebudou stavebním záměrem přímo dotčena, přičemž svůj závěr žalovaný odůvodnil tím, že žalobkyně na sousedním pozemku nemá žádnou stavbu, pozemek je zapsán v katastru nemovitostí jako orná půda a navíc, žalobkyně nenamítá žádné vlivy stavby, které by v důsledku umístění stavby mohly její pozemek zasáhnout a neuvádí ani žádné konkrétní námitky, které by svědčily o možnosti ovlivnění užívání

jejího zemědělského pozemku prováděním stavby. S uvedenými závěry se krajský soud neztotožňuje.

15. Ze správního spisu jasně plyne, že vzhledem ke vzdálenosti stavby od pozemku žalobkyně, s přihlédnutím nejen ke způsobu využití jejího pozemku, ale také k přístupu/příjezdu ke stavbě, umístění žumpy a vsaku na pozemku, kde je záměr uskutečňován, správní orgány nesprávně, resp. předčasně vyhodnotily, že vlastnická práva žalobkyně k sousednímu pozemku nemohou být předmětným záměrem přímo dotčena. Jak je uvedeno výše, je nutné za dotčení práv považovat v úvahu přicházející imise, a to např. prach, kouř a další. Skutečnost, že na pozemku žalobkyně se nenachází žádná stavba nemůže a priori vést k závěru, že žalobkyně uvedenými imisemi obecně vzato nemůže být dotčena na svém vlastnickém právu k pozemku. Jako zcela irelevantní je rovněž nutno považovat skutečnost, že žalobkyně konkrétní dotčení práv nespécifikovala (nenamítala), neboť uvedené nemůže hrát při správní úvaze žalovaného z hlediska skutečného dotčení práv žalobkyně roli. Je na správním orgánu, aby při správním uvážení vzal v potaz všechny v úvahu přicházející relevantní skutečnosti. Žalovaný svou úvahu o (ne)dotčení práv žalobkyně (a v důsledku toho svůj závěr o tom, že žalobkyně není účastníkem předmětného stavebního řízení) postavil na nedostatečných podkladech. Pro relevantní závěr o dotčení práv žalobkyně a jejím případném účastenství ve stavebním řízení proto bude nutné hlubší zkoumání. Žalovaný přitom neopomene nejprve zabývat se podmínkami odvolacího řízení, zejména otázkou včasnosti podaného odvolání ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu.
16. Na základě uvedeného krajský soud napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, aniž by se pro nadbytečnost zabýval dalšími žalobními námitkami. V dalším řízení žalovaný, vázán právním názorem vyloveným v tomto rozhodnutí, nově rozhodne o odvolání žalobkyně po přezkoumání všech podmínek řízení.
17. O náhradě nákladů řízení mezi žalobkyní a žalovaným bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná a vzniklo jí tak vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále 1/3 nákladů na cestovné k ústnímu jednání z Frýdlantu nad Ostravicí do Ostravy a zpět ve výši 27 Kč (žalobkyně prokázala své výdaje ve výši 83 Kč jízdním dokladem), když žalobkyně se dne 26. 9. 2018 účastnila celkem tří ústních jednání. Soud tedy uložil žalovanému zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 027 Kč, a to dle § 64 s. ř. s. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 26. září 2018

Shodu s prvopisem potvrzuje

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu