



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **R. K.**
bytem N. H., D. B.
zastoupen advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčková 502/42, 615 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: **A.R. s. r. o., IČO X**
sídlem P., R.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2017, č. j. 117776/2017/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2017, č. j. 117776/2017/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 21 819 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Radka Ondruše.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků a osoby zúčastněné na řízení

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 30. 10. 2017 k Městskému soudu v Praze a postoupenou Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému usnesením ze dne 24. 11. 2017, č. j. 9 A 187/2017-35, domáhá zrušení

v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu D. B. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 7. 6. 2017, č. j. 2754/17, jímž bylo na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) rozhodnuto o umístění stavby „*Prodejna D. B.*“ na pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území D. B. a na pozemky p. č. X a p. č. X v katastrálním území C. Žalovaný odvolání zamítl jako nepřípustné s odůvodněním, že bylo podáno osobou, která není účastníkem řízení ve smyslu § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“).

2. Žalobce dovozuje své účastenství v územním řízení z § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve spojení s § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „správní řád“), přičemž tvrdí, že je tzv. nepřímým účastníkem, jehož práva a povinnosti jsou předmětem řízení přímo dotčeny. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), argumentuje, že sousedním pozemkem je třeba rozumět nejen pozemek mezující, ale v podstatě jakýkoli okolní pozemek. Z judikatury Nejvyššího správního soudu žalobce dovozuje, že pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech zakládá účastenství v řízení. Takový předpoklad byl v případě žalobce splněn.
3. Ke skutkovému stavu věci žalobce uvádí, že se podáním ze dne 26. 6. 2017 prohlásil za účastníka územního řízení a oznámil stavebnímu úřadu, že je mu známa existence územního rozhodnutí ze dne 7. 6. 2017, které mu však nebylo doručeno a s jehož obsahem nebyl seznámen. Současně žalobce požádal o doručení stejnopisu zmíněného rozhodnutí a dalších listin a uplatnil své právo nahlédnout do spisu. Z procesní opatrnosti podal proti územnímu rozhodnutí také blanketní odvolání. Dne 21. 8. 2017 žalobce obdržel sdělení stavebního úřadu, podle něhož žalobce podal odvolání a spis byl předán odvolacímu orgánu. Ani v tomto okamžiku nebylo žalobci doručeno územní rozhodnutí a nebylo kladně či negativně rozhodnuto o účastenství v řízení, v čemž žalobce spatřuje porušení zásady rovnosti. Stavební úřad měl pochybit také tím, že žalobce nevyzval k odstranění vad podání. Obě tato pochybení zakládají porušení práva na spravedlivý proces. Svým procesním postupem nicméně stavební úřad utvrdil žalobce v tom, že je účastníkem řízení a že jsou tvrzené důvody účastenství dostatečné. O tom měl svědčit také článek „*Výstavba P. se odkládá*“, který byl otištěn v časopise D. R. v září 2017, vydávaném obcí D. B, podle něhož se do územního řízení odvolal jeden z účastníků řízení. Z napadeného rozhodnutí je pak seznatelné, že stavební úřad zaslal žalovanému své stanovisko k věci, k němuž se žalobce neměl možnost vyjádřit. Žalovaný chyby stavebního úřadu nezhojil a završil nezákonný postup tím, že odvolání pro nepřípustnost zamítl. Žalovaný se nevypořádal se všemi žalobcem tvrzenými skutečnostmi, a tak je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalovaný ani nepředestřel vlastní argumentaci, pouze odkázal na stanovisko stavebního úřadu, s nímž se ztotožnil, přestože se ani stavební úřad s tvrzenými důvody účastenství žalobce nevypořádal. Žalobce rovněž zdůrazňuje, že odvolací řízení nebylo řízením o účastenství, neboť žalovaný nerozhodl o tom, že žalobce není účastníkem řízení, nýbrž rozhodl věcně.
4. Žalobce zdůrazňuje, že je záměrem dotčen na svých právech zejména z důvodu zvýšené intenzity dopravy při stavbě a provozu staveniště, jakož i po dokončení stavby, neboť stavba bude denně zásobována příjíždějícími a odjíždějícími kamiony pohybujícími se v bezprostřední blízkosti okolních staveb a pozemků. Samotný provoz areálového

parkoviště pro 87 vozidel předpokládá vysokou koncentraci provozu silničních motorových vozidel. Může dojít ke snížení dostupnosti pozemku žalobce v důsledku zvýšené intenzity dopravy, ke snížení hodnoty pozemku žalobce a ke zhoršení pohledových podmínek. Žalobce upozorňuje také na to, že s územním rozhodnutím souvisí další soubor staveb, které budou mít dopad na okolní zástavbu a mohou ovlivnit práva vlastníků okolních staveb a pozemků, včetně žalobce. Jedná se zejména o stavbu přístupové komunikace – napojení celého území na M. D, označenou v územním rozhodnutí jako IO 12, která je součástí budované okružní křižovatky označované jako I. etapa obchvatu D.B. Z toho, že se na pozemku žalobce nachází stanice technické kontroly, je evidentní, že žalobce bude dotčen na svých vlastnických právech, neboť stavba prodejny potravin je spojena s výstavbou kruhového objezdu, na který navazuje. Požadavek žalobce, aby byly projednány například jeho námítky stran dopravní a technické infrastruktury a možného omezení dopravy, je tedy legitimní.

5. Se zjednodušujícími závěry žalovaného o tom, že účastenství žalobce je vyloučeno z důvodu, že jeho pozemek je od pozemku s umísťovanou stavbou oddělen dalším pozemkem o výměře 4 776 m², žalobce nesouhlasí, neboť žalovaný pomíjí, že šířka dělicího pozemku činí pouze 32 metrů a vzdálenost umísťované stavby od pozemku žalobce je s ohledem na rozsah a objem umísťované stavby minimální. Mimoto se žalovaný nevyrovnal s možným dotčením vlastnického práva žalobce v důsledku umístění veřejného vodovodního řádu, který zásobuje danou lokalitu vodou.
6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že pozemek žalobce nemá společnou hranici s pozemkem stavebníka, že nárůst dopravy v dané lokalitě nebude významný a že umísťovaná stavba nesníží hodnotu pozemku žalobce zhoršeným výhledem, takže vlastnické ani jiné věcné právo žalobce nebude dotčeno. Žalobce tudíž není účastníkem územního řízení a jeho podání označené jako odvolání nelze považovat za řádný opravný prostředek. S ohledem na tyto skutečnosti navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
7. Stavebník zastává názor, že žádná z žalobcem uvedených okolností nemohla mít za následek přímé dotčení jeho práv. Zdůrazňuje přitom, že na pozemku žalobce se nachází stanice technické kontroly a měření emisí, která ze své podstaty generuje významný dopravní provoz. Pozemky stavebníka se nachází v ploše, která je dle územního plánu zastavitelná. Hlukové imise vyvolané realizací stavby jsou v souladu s limity stanovenými právními předpisy. Výstavba přirozeně bude doprovázena zvýšeným hlukem, dočasné omezení vlastnických práv v okolí, je-li přiměřené okolnostem, však je přípustné. Námítky žalobce týkající se zvýšení intenzity dopravy měly být namítány ve fázi územního plánování. Žalobcem zmiňovaná intenzita dopravy nadto je nadhodnocená. Umísťovaná stavba i stanice technické kontroly se nachází při silnici III. třídy, která spojuje D.B. s P.. Po této silnici denně jezdí lidé za prací a jinými účely do Prahy a lze předpokládat, že stavba prodejny bude jimi využívána zejména k nákupu při návratu z Prahy, a tak ke zvýšení intenzity dopravy v zásadě nedojde. Námítku ohledně snížení hodnoty pozemku žalobce pak stavebník považuje za spekulativní a námítky týkající se pohledových podmínek, přístupové komunikace IO X, napojení na M D, okružní křižovatky či veřejného vodovodního řádu za irelevantní. Postupy i závěry správních orgánů byly dle mínění stavebníka správné.
8. Žalobce v reakci na vyjádření žalovaného uvádí, že žalovaný neuvedl žádné jasné a přezkoumatelné důvody, z nichž by bylo patrné, proč žalobce nepovažoval za účastníka řízení. Dále žalobce rozvíjí své úvahy o tom, že správní rozhodnutí neřeší výstavbu

chodníků, zřízení autobusové zastávky, vybudování světelné signalizace či dopravního značení formou přechodu pro chodce. Upozorňuje rovněž na to, že není vyřešeno napojení stavby na přístupovou komunikaci. Ve vztahu k vyjádření stavebníka žalobce konstatuje, že dopravní provoz v místě umísťované stavby může být narušen, a tak měl mít žalobce přinejmenším možnost nahlédnout do spisu, seznámit se s podklady pro vydání územního rozhodnutí nebo možnost vyjádřit se k bezproblémové dopravní dostupnosti jeho pozemku. Žalobci jde o to, aby byla v řízení brána v potaz jeho vlastnická práva a aby s ním bylo omezení dopravní obslužnosti diskutováno. Správní orgány argumenty žalobce nepřipustily, namísto toho, aby je vypořádaly.

II. Obsah správního spisu

9. Soud ze správního spisu zjistil, že stavebník podal dne 29. 11. 2016 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby prodejny na pozemky v katastrálních územích D.B. a C. Stavební úřad dne 27. 3. 2017 oznámil zahájení řízení a současně vyzval účastníky, aby do 15 dnů od doručení oznámení uplatnili své námítky. Žalobce v seznamu účastníků řízení nebyl uveden. Dne 7. 6. 2017 vydal stavební úřad rozhodnutí o umístění stavby prodejny, které bylo vypraveno dne 12. 6. 2017.
10. Dne 28. 6. 2017 obdržel stavební úřad podání označené jako „*přihlášení se účastníka řízení*“ a „*odvolání účastníka proti územnímu rozhodnutí*“, v němž žalobce uvedl, že se jeho pozemek nachází v těsné blízkosti pozemků, na nichž má být umístěna a posléze realizována stavba, a že jsou jeho práva a povinnosti stavbou přímo dotčeny, byť není tzv. mezujícím sousedem. Dále konstatoval, že se cítí být přímo dotčen zejména zvýšenou intenzitou dopravy, provozem areálového parkoviště, který předpokládá vysokou koncentraci silničních motorových vozidel, horší dostupností svého pozemku v důsledku zvýšené intenzity dopravy, snížením hodnoty svého pozemku a zhoršením pohledových podmínek. Žalobce v podání dále poznamenal, že je mu známo, že stavební úřad vydal dne 7. 6. 2017 územní rozhodnutí. Toto rozhodnutí však žalobci nebylo oznámeno, a proto žádá o jeho doručení nebo o sdělení, kdy bylo zveřejněno na úřední desce, a současně s odkazem na § 38 správního řádu uplatňuje své právo nahlédnout do správního spisu. Závěrem žalobce uvedl, že z procesní opatrnosti podává proti územnímu rozhodnutí odvolání s tím, že vady odvolání odstraní poté, co mu bude rozhodnutí stavebního úřadu oznámeno a bude mu umožněno seznámit se s podklady pro jeho vydání a se správním spisem.
11. Ve správním spise jsou dále založeny dva přípisy ze dnů 4. 8. 2017 a 15. 8. 2017, jimiž stavební úřad předal spis společně se stanoviskem žalovanému a sdělil žalobci, že spis byl předán odvolacímu orgánu. Ze stanoviska stavebního úřadu se podává, že pozemek žalobce nemá společnou hranici s pozemkem, na který byla umístěna stavba, neboť se mezi oběma pozemky nachází další pozemek o rozloze 4 776 m². Všechny tyto pozemky se dle schváleného územního plánu nachází v ploše VL - výroba a skladování. Umísťovaná stavba bude běžnou provozovnou pro obchod místního významu, která bude sloužit především občanům obce D. B. a lidem projíždějícím po silnici sousedící se stavbou prodejny. Nárůst dopravy tak dle stanoviska stavebního úřadu nebude významný. Na pozemku žalobce se nachází stanice technické kontroly nadmístního významu, která slouží pro osobní i nákladní automobily. Provoz stanice technické kontroly se přitom nezakládá na pohledu z oken a z pozemku, a tak nebude umístěním stavby prodejny nijak omezen, ohrožen či znehodnocen. Vzhledem k tomu, že stavba prodejny je umísťovaná v souladu s územním plánem a její realizace neovlivní činnost na pozemku žalobce, dospěl

stavební úřad ve stanovisku k závěru, že vlastnické ani jiné věcné právo žalobce nebude stavbou dotčeno. Závěrem stavební úřad navrhl, aby žalovaný rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení.

12. Žalovaný pak napadeným rozhodnutím ze dne 25. 9. 2017 odvolání žalobce zamítl jako nepřipustné. Nejprve konstatoval obsah žalobcova odvolání a stanoviska stavebního úřadu, s nímž se ztotožnil. Dodal, že podání označené jako odvolání nelze považovat za řádný opravný prostředek, neboť bylo podáno osobou, která není účastníkem řízení podle § 85 stavebního zákona. Jedná se tedy o nepřipustné odvolání.

III. Posouzení žaloby krajským soudem

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud žalobu projednal v přednostním pořadí ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na skutečnost, že v ní jde o procesní otázku, jejíž řešení může zásadním způsobem ovlivnit průběh řízení před žalovaným a postavení žalobce v něm, a proto by rozhodnutí soudu mělo být přijato pokud možno co nejdříve. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
14. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci na výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve lhůtě dvou týdnů nesdělili, že trvají na konání jednání. Žalobce sice v podání ze dne 31. 3. 2018 uvedl, že s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání souhlasí, pouze pokud soud žalobě vyhoví a napadené rozhodnutí zruší, soud však k tomuto vyjádření, které bylo vázáno na splnění podmínky, nemohl podle § 41a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. přihlížet (a tedy na něj pohlížel, jako by vůbec nebylo učiněno).
15. Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky územního řízení „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno“.
16. Pojem „přímé dotčení na vlastnickém nebo věcném právu“ je v judikatuře Nejvyššího správního soudu konstantně vykládán jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se jednat například o dotčení imisemi, tj. stíněním, hlukem, prachem, pachem, kouřem, vibracemi, světlem či zvýšenou intenzitou dopravy (např. rozsudky ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, nebo ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013-58, dostupné stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz). Pojmem „sousední pozemek“, resp. „stavba na sousedním pozemku“ se rovněž judikatura opakovaně zabývala. Primárně je třeba zmínit nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, kterým Ústavní soud zrušil § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 20. 4. 2000, podle něhož pojmem „sousední pozemky a stavby na nich, se rozumí pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích“. Ústavní soud v tomto nálezu vyslovil názor, že dotčení na právech se v souvislosti s některými stavebními záměry může projevit i u osob, které nejsou tzv. mezujícími sousedy. Z navazující judikatury Ústavního soudu pak vyplývá, že mezující sousedé budou účastníky územního a stavebního řízení vždy, zatímco vzdálenější sousedé mohou být

účastníky těchto řízení s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu (např. nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04). Sousedství je tedy třeba chápat širěji, neboť stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2014, č. j. 9 As 101/2014-98).

17. Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva. Vymezení okruhu účastníků tak bezesporu je náročným úkolem, který vyžaduje komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS). 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 podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona (srov. POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 85).
18. Pozemky, na něž byla rozhodnutím stavebního úřadu umístěna stavba prodejny, se nachází v severní části města D. B. u výjezdu ve směru P-P. V jižním směru od těchto pozemků se nachází čerpací stanice a dále zastavěná část města D. B. V severním směru jsou pozemky p. č. X a p. č. X v katastrálním území D. B., které mají s pozemky, na něž má být umístěna stavba, společnou hranici a jejichž vlastníkem byl účastníkem územního řízení. Dalším pozemkem nacházejícím se severním směrem je pozemek p. č. X ve vlastnictví žalobce. Pozemek žalobce, s ním sousedící pozemek p. č. X a stavebníkův pozemek p. č. X, na který má být stavba především umístěna (z projektové dokumentace je patrné, že na tento pozemek se bude umísťovat zejména budova prodejny, parkoviště, areálová komunikace a přístupová komunikace), jsou na západní straně lemovány silnicí na pozemku p. č. X v katastrálním území C. Dle snímku z ortofotomapy založeného ve spise se jedná o silnici dvoupruhovou. Rovněž na naposledy zmíněný pozemek p. č. 345/4 má být umístěna stavba, o níž v tomto soudním řízení jde. Z rozhodnutí stavebního úřadu se podává, že tuto silnici bude dvakrát kolmo křížovat vodovodní řad. Zmiňovaná silnice je v současnosti jedinou přístupovou cestou k pozemku žalobce, neboť ten je ze severu a východu obklopen polem a z jihu již zmiňovanými pozemky p. č. X a p. č. X, které oddělují pozemek žalobce od pozemků stavebníka. Ze správního spisu je dále patrné, že umísťovaná stavba (areál prodejny) by měla být nejprve napojena na silnici pomocí „T“ křížovatky a v budoucnu pomocí okružní křížovatky, jejíž umístění má být řešeno samostatným územním rozhodnutím.
19. Soud považuje za významné to, že silnice, přes níž má být veden vodovodní řad, na níž má být napojen areál prodejny a která je v současnosti jedinou silnicí vedoucí k pozemku, na němž bude umístěna převážná část stavby, je současně i silnicí, která jako jediná lemuje pozemek žalobce. Vzhledem k tomu, že se jedná o silnici relativně úzkou, rozdělenou na dva jízdní pruhy, již samotným umístěním vodovodu může být předurčeno (bez ohledu na následné podmínky stavebního povolení), že v době výstavby bude docházet k dopravním omezením (zejména ze směru od obce D. B.), a to jednak v důsledku zvýšeného pohybu vozidel v místě stavby a jednak v souvislosti se samotnou výstavbou, která přímo počítá s dvojím vedením vodovodního řadu přes silnici. Vedle dočasných omezení při výstavbě mohou v úvahu připadat také určitá, byť zřejmě jen krátkodobá, omezení způsobená zvýšenou dopravou v místě vjezdu do areálu prodejny v době jejího chodu, kdy může být vyšší dopravní provoz zapříčiněn příjezdem či odjezdem zákazníků i zásobovacích vozidel.

Případná omezení tohoto typu, docházelo-li by k nim, by mohla žalobce, resp. jeho zákazník či zaměstnanec limitovat v přístupu na pozemek. S ohledem na to, že provoz stanice technické kontroly z povahy věci vyžaduje zajištění dopravního přístupu pro osobní i nákladní vozidla, byl by vznik dopravních komplikací z pohledu žalobce situací jistě nežádoucí.

20. Že potenciálně může dojít k dopravnímu omezení, ostatně naznačuje souhlasné stanovisko Policie České republiky ze dne 12. 1. 2016, které požaduje v případě, že by v souvislosti s výstavbou došlo k omezení silničního provozu, předložení dopravně inženýrského opatření k odsouhlasení. Ve stanovisku Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2015 se naproti tomu sice konstatuje, že vlivem dopravního připojení areálu prodejny nebude snížena bezpečnost a plynulost silničního provozu v dotčeném úseku silnice III/0031, pozdější stanovisko téhož orgánu ze dne 22. 9. 2016 však umožňuje, aby byla tato silnice křížena vodovodem, což s sebou snížení plynulosti silničního provozu nepochybně přinášet může. O tom, že se umístění stavby prodejny dotkne i silnice vedoucí k pozemku žalobce, koneckonců svědčí také to, že je pozemek p. č. X v katastrálním území C. jedním z pozemků, na něž územní rozhodnutí stavebního úřadu umísťuje stavbu. I v tom, že pozemek p. č. X v katastrálním území C. má společnou hranici s pozemkem žalobce p. č. X v katastrálním území D. B., lze spatřovat důvod pro zahrnutí žalobce mezi okruh účastníků řízení, neboť i tato skutečnost na sebe váže možnost dotčení vlastnických práv žalobce.
21. Vzhledem ke shora uvedenému dospívá soud k závěru, že žalobce měl být účastníkem územního řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť existuje přinejmenším možnost přímého dotčení jeho vlastnického práva k pozemku p. č. X v katastrálním území D. B. To, zda žalobce reálně bude dotčen v souvislosti s umístěním stavby prodejny na svých právech nad míru přiměřenou daným poměrům, je pak otázkou druhou, která má být řešena v závislosti na vznesených námitkách v územním řízení. Správní orgány tím, že žalobce nezahrnuly do okruhu účastníků řízení, odňaly žalobci možnost příslušné námitky vznést, čímž jej zkrátily na jeho procesních právech.
22. Ve vztahu k možnému přímému dotčení práv žalobce imisemi soud konstatuje, že v situaci jako je tato, kdy je žalobce vlastníkem pozemku v oblasti určené k výrobě a skladování, na němž provozuje stanici technické kontroly, je míra hluku, prachu, pachů a jiných imisí, kterou po něm lze spravedlivě žádat, aby snášel, vyšší, než by tomu bylo v situaci, kdy by žalobce v blízkosti stavby prodejny vlastnil rodinný dům, chatu, zahradu či jinou nemovitost určenou k bydlení či rekreaci. Od povahy umísťované stavby, plochy, na níž má být umístěna, druhu staveb a pozemků v okolí umísťované stavby a způsobu jejich využití (plynouceho z územního plánu, katastru nemovitostí i faktické situace) se pak odvíjí též úvahy o okruhu sousedů, u nichž lze v souvislosti se stavebním či územním záměrem předpokládat přímé dotčení na vlastnických nebo jiných věcných právech. S ohledem na to, že pozemek žalobce slouží k provozování stanice technické kontroly, která sama o sobě nepochybně produkuje v určité míře emise, a je od pozemku, na který má být umístěna stavba prodejny, oddělen dalším pozemkem, jenž dle nerozporovaného tvrzení žalovaného slouží jako manipulační a skladovací plocha (což potvrzuje také snímek z ortofotomapy), jakož i s ohledem na skutečnost, že se v souvislosti se záměrem stavebníka nepředpokládá překračování hygienických limitů, soud nepovažuje závěr správních orgánů o chybějícím možném přímém dotčení na vlastnickém právu žalobce v důsledku emisí souvisejících s umísťovanou stavbou za nesprávný. To však nic nemění na

tom, že žalobce měl být účastníkem řízení na základě potenciality dotčení jeho práv dopravními omezeními, jež s sebou může umístění stavby přinášet. Jako účastníku řízení mu pak přísluší právo vznášet i námitky jiné, s dopravou nesouvisející. Takové námitky přitom nelze *a priori* považovat za nedůvodné jen proto, že se dotýkají jevů, z nichž nebylo účastenství v řízení dovozováno.

23. Soud dále ve shodě s žalobcem spatřuje pochybení správních orgánů v tom, že pominuly žalobcovu žádost o nahlédnutí do spisu.
24. Podle § 38 odst. 1 věty první 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. Podle § 38 odst. 2 téhož zákona správní orgán umožní jiným osobám 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. Podle § 38 odst. 5 správního řádu platí, že odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.
25. Stavební úřad na žalobcovu žádost o nahlížení do spisu ze dne 26. 6. 2017 nijak nereagoval. Žalobce přitom ze zákona byl účastníkem řízení, byť opomenutým, a podle § 38 odst. 1 správního řádu měl právo do spisu nahlédnout. I v situaci, kdy stavební úřad (chybně) nepovažoval žalobce za účastníka řízení, bylo jeho povinností na podanou žádost reagovat alespoň v intencích § 38 odst. 2, případně odst. 5 správního řádu. Za tvrzení o existenci právního zájmu přitom bylo možno považovat to, že se žalobce považuje za opomenutého účastníka řízení, jehož právní sféry se dotýká územní záměr stavebníka, a že proti územnímu rozhodnutí podává odvolání, které hodlá po seznámení se s obsahem územního rozhodnutí doplnit o konkrétní námitky. Svá tvrzení žalobce osvědčil již tím, že žádost o nahlédnutí do spisu spojil s odvoláním proti územnímu rozhodnutí. Postup stavebního úřadu, který mlčky a bez zjevných důvodů odepřel žalobci právo nahlížet do spisu bez toho, aby o tom vydal usnesení adresované žalobci, pak byl v rozporu se zákonem. V konkrétním případě mělo pochybení stavebního úřadu za následek, že se žalobce nemohl seznámit s obsahem územního rozhodnutí a doplnit své odvolání o konkrétnější argumenty stran svého účastenství v řízení a o případné námitky proti územnímu rozhodnutí.
26. Pochybení stavebního úřadu v odvolacím řízení nenapravil ani žalovaný. Ten přitom měl s ohledem na nevyslyšenou žádost o nahlédnutí do spisu a odvolací argumentaci vytvořit procesní prostor k tomu, aby se žalobce se správním spisem a územním rozhodnutím seznámil a svou odvolací argumentaci doplnil. Toto pochybení žalovaného mohlo mít vliv na nezákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud by se žalobce seznámil s obsahem územního rozhodnutí a doplnil by v návaznosti na to své odvolání, mohly by být i závěry napadeného rozhodnutí jiné, znějící ve prospěch účastenství žalobce v řízení.
27. Pro úplnost soud dodává, že stavební úřad, potažmo žalovaný nepochybil, když poté, co žalobce podal proti územnímu rozhodnutí odvolání, nevydal samostatné rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, zda žalobce je či není účastníkem řízení. Vydání tohoto typu rozhodnutí totiž zásadně připadá v úvahu jen do okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci samé. Pokud osoba, s níž správní orgán prvního stupně nejednal jako s účastníkem, podá proti rozhodnutí ve věci samé opravný prostředek, rozhoduje odvolací správní orgán přímo o podaném opravném prostředku s tím, že jako prvořadou řeší právě

námítku týkající se účastenství odvolatele v řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 5. 2017, č. j. 4 As 155/2016-44).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

28. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaný vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a tedy umožní žalobci nahlédnout do správního spisu a doplnit odvolání a následně posoudí důvodnost odvolací argumentace žalobce, jenž je opomenutým účastníkem územního řízení ve smyslu § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.
29. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 21 819 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a dvě podání ve věci samé, tj. žaloba a replika, podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], dva úkony právní služby po 1 550 Kč [dva samostatné návrhy na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu] a pět paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a ze zaplacených soudních poplatků ve výši 5 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a dvakrát 1 000 Kč za návrhy na přiznání odkladného účinku, za které přísluší náhrada na základě přiměřené aplikace § 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 2 919 Kč odpovídající 21 % dani.
30. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, rozhodl, že tato osoba právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 24. srpna 2018

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu