



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučera v právní věci žalobkyně: **Ing. M. M.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015, č. j. KUZL 39998/2015, sp. zn. KUSP 39998/2015 DOP

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015, č. j. KUZL 39998/2015, sp. zn. KUSP 39998/2015 DOP, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o jejím odvolání proti předchozímu prvostupňovému rozhodnutí Městského úřadu Holešov, odboru dopravního a správního (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 14. 5. 2015, č. j. HOL-8357/2015/DS/58/AR, o vyloučení žalobkyně z řízení o odstranění stavby.

Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 7. 1. 2015 obdržel Městský úřad Holešov, Odbor dopravní a správní (dále jen „speciální stavební úřad“) sdělení Odboru výstavby, rozvoje a životního prostředí tohoto úřadu (dále jen „obecný stavební úřad“), že v rámci provádění kontrolní činnosti bylo zjištěno, že na pozemcích p. č. 455 a 464/3 v k. ú. Holešov bylo provedeno rozšíření stávající stavby cyklostezky o cca 0,5 m bez opatření vyžadovaného stavebním zákonem. V rámci následného řízení o odstranění stavby rozšíření cyklostezky zástupce města Holešov uvedl, že rozšíření cyklostezky bylo provedeno bez vědomí města Holešov a toto zajistí odstranění této nepovolené stavby (rozšíření cyklostezky) do 30. 4. 2015. Následně vydal speciální stavební úřad rozhodnutí o odstranění stavby: „Cyklostezka“ (rozšířená část cyklostezky o cca 0,5 m u prostoru před domem č. p. 192 na ul. Střelnice v Holešově), umístěné na p. č. 455 a 464/3 v k. ú. Holešov. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 1. 2015. Dne 18. 2. 2015 byla speciálnímu stavebnímu úřadu doručena žádost žalobkyně (a Bc. L. Š.) o přezkoumání postupu speciálního stavebního úřadu, který žalobkyni nepřiznal postavení účastníka v řízení o odstranění stavby. Žalobkyně tvrdila, že realizováním rozhodnutí o odstranění cyklostezky již nebude splňovat podmínky stanovené v § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Žalobkyně v rozhodné době byla žadatelem o vydání povolení (územního rozhodnutí, stavebního povolení) na stavbu rodinného domu na pozemku p. č. 456/1 v k. ú. Holešov.

Správní orgán I. stupně žalobkyni vyloučil z řízení o odstranění stavby mj. s odůvodněním, že ji nelze zahrnout do okruhu účastníků řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 10 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“), neboť sice disponuje vlastnickým právem k sousednímu pozemku, ovšem toto její právo nemůže být odstraňováním stavby přímo dotčeno. Žalovaný, jakožto odvolací orgán, tento postup fakticky aproboval, změnil však odvoláním napadené rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve výrokové části tak, že vyslovil, že žalobkyně není účastníkem řízení.

II. Obsah žaloby

Žalobkyně namítala, že v řízení o odstranění stavby měla být účastníkem řízení. Uvedla, že pozemek p. č. 456/1 v k. ú. Holešov (sousedící s pozemkem, na němž je umístěna stavba, jejíž odstranění bylo nařízeno) vlastní od roku 2009, podle platného územního plánu byl zařazen jako pozemek pro individuální bytovou výstavbu. Během uplynulých let žalobkyně vybudovala se souhlasem města Holešov inženýrské sítě a investovala nemalé finanční prostředky na revitalizaci pozemku a na přípravu stavby rodinného domu. Po shromáždění všech potřebných kladných povolení a vyjádření dotčených orgánů

a dotčených účastníků řízení a po vypracování projektu, žalobkyně nejprve chybně ohlásila stavbu v listopadu roku 2014, poté procesně správně podala žádost o vydání územního souhlasu (tato žádost byla doplněna o souhlasná stanoviska dne 18. 12. 2014, přičemž k tomu datu byly shromážděny veškeré podklady potřebné pro vydání územního souhlasu). Následně však dne 16. 1. 2015 rozhodl městský úřad o přerušení územního řízení do doby pravomocného rozhodnutí o povolení stavby týkající se rozšíření cyklostezky na sousedním pozemku.

Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalobkyně v žalobě následně obsáhle popsala její pohled na celé řízení, zdůraznila, že stavbu postavilo samo město Holešov, následně se ji pokusilo odstranit, čímž mělo dojít k účelovému znemožnění stavebního záměru žalobkyně. Dále poukázala na několik procesních pochybení ze strany správních orgánů.

V žalobě také uplatnila námitku podjatosti úředních osob správního orgánu I. stupně, přičemž obdobnou námitku obsahovalo již odvolání žalobkyně proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Reakce žalovaného spočívala pouze v konstatování, že: *„K námitce podjatosti odvolací správní orgán uvádí, že tato měla být namítnuta v průběhu řízení na I. stupni. Jelikož byla uplatněna v odvolacím řízení, dle zásady koncentrace řízení se k této námitce nebude přihlížet.“* Takováto argumentace nemůže obstát za procesní situace, kdy prvním úkonem vůči žalobkyni, který sama iniciovala, bylo právě usnesení o vyloučení účastníka z řízení o odstranění stavby.

Žalobkyně dále uvedla, že byla přímo dotčena také faktickým odstraňováním stavby, neboť není myslitelné, že diamantová pila, kterou byla část cyklostezky před odstraněním rozřezána, neprodukuje žádný hluk a prach. Dle jejího názoru však byla nejvíce dotčena na svém právu tím, že jí bylo zabráněno využívat jí vlastněný pozemek k zamýšlenému účelu v souladu s územním plánem a za splnění ostatních potřebných podmínek.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně nebyla zahrnuta mezi účastníky řízení o odstranění stavby, neboť účastenství stavební úřad přiznal pouze osobám splňujícím podmínky podle § 129 odst. 10 stavebního zákona, dle kterého je nutné mj. přímé dotčení vlastnického či jiného věcného práva k sousedním pozemkům. Z toho žalovaný dovodil, že přímým dotčením v případě osob, které mají být účastníky řízení, mohou být jen důsledky samotného odstraňování stavby, tj. konkrétně například hluk, prach, zápach způsobený stavební činností na sousedním pozemku nebo stavbě, dále například vibrace a otřesy apod., kterými mohou být sousední pozemky přímo dotčeny. Nadto uvedl, že ani v případě, že by byla žalobkyně za účastnici řízení označena, nebylo by jí to v dané věci ničeho k prospěchu vzhledem k jejím procesním (ne)možnostem v daném typu řízení. V případě žalobkyně však k žádnému takovému přímému dotčení nedošlo. Žalovaný navíc dodal, že předmětné rozšíření cyklostezky bylo třeba označit za nelegální, neboť při stavbě byly porušeny právní předpisy.

IV. Replika žalobkyně

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zopakovala některé své námitky uvedené v žalobě, dále rozvinula námitku ohledně podjatosti úředních osob. Uvedla, že kdyby této námitce bylo v řízení vyhověno, bylo by možné, že by nově příslušný správní orgán zažádal o dodatečné povolení stavby, čímž by zcela jistě mohlo být dospěno k opačnému procesnímu závěru, než jak tomu bylo nyní. Dále žalobkyně (po nahlédnutí do správního spisu) rozvedla námitku účelovosti postupu ze strany města Holešov proti jejímu stavebnímu záměru.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání za splnění podmínek vyplývajících z ust. § 76 i § 51 s.ř.s.

Předmětem sporu v nyní posuzované věci je to, zda žalobkyně měla být účastníkem předmětného řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 10 stavebního zákona.

Podle ust. § 129 odst. 10 stavebního zákona platí, že účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.

Účastníky řízení o odstranění stavby tedy nejsou pouze ti, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje. Ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona v tomto směru výslovně hovoří o tom, že účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.

Je tedy zřejmé, že účastníky řízení o odstranění stavby mohou být i osoby s vlastnickým či věcným právem k sousedním pozemkům, a to v závislosti na přímém dotčení tohoto práva. Kdy se o takové dotčení jedná, je přitom otázkou, kterou je potřeba posuzovat případ od případu a na kterou neexistuje univerzální, jasná odpověď v tom smyslu, kdy se jedná o přímé dotčení související s odstraňováním stavby a kdy nikoliv.

Vymezení okruhu účastníků předmětného řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení dané situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu. Rozhodné tedy je, zda intenzita zásahu představuje přímé dotčení či nikoliv (k tomu

srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 – 25 k problematice vymezení okruhu účastníků územního řízení, jenž je stavebním zákonem určen obdobně).

Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi, kterými se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedeném v předchozím odstavci, přímým dotčením sousedních nemovitostí bude např. i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Pro splnění podmínky účastnictví přitom postačuje pouhá možnost dotčení práva (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 209/2014 – 55). Věcně příslušné správní úřady jsou povinny zkoumat, zda jsou tvrzeny skutečnosti, jež zakládají účastnictví dané osoby v řízení, a shledají-li, že tomu tak je, musí věcně tyto námitky projednat (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68).

Žalovaný (ani správní orgán I. stupně) se však ve svém rozhodnutí žádným takovým vlivem či dopady na vlastnické právo žalobkyně podrobněji nezabýval. Konstatoval prakticky pouze to, že přímým dotčením *„mohou být jen důsledky samotného odstraňování stavby, tj. konkrétně například hluk, prach, zápach způsobený stavební činností na sousedním pozemku nebo stavbě, dále například vibrace a otřesy, které mohou vyvolávat stavební mechanismy při provádění stavebních prací na staveništi a v jeho okolí apod. a kterými mohou být sousední pozemky a stavby nepochybně v konkrétních případech přímo dotčeny.“* Žalovaný dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí také uvedl: *„Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastnictví určité osoby řešena expressis verbis přímo v zákonném ustanovení, a není proto třeba provádět jakékoliv právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy.“*

Žalovaný (stejně i správní orgán I. stupně) tak dospěl k závěru (bez k věci se vztahující konkrétní argumentace), že se o přímé dotčení vlastnického práva žalobkyně nejedná, neboť žalobkyně sice disponuje vlastnickým právem k sousednímu pozemku, ale toto právo nebude odstraňováním stavby dotčeno. V dané věci však připadá v úvahu dotčení vlastnického práva žalobkyně nejrůznějšího druhu a vedle imisí pocházejících ze samotného odstraňování stavby lze uvažovat např. i o faktickém znemožnění legálně provést stavbu, a to zejména s ohledem na pokročilý stav splnění žalobkyniných zákonných povinností (v rámci územního a stavebního řízení). Toto posouzení však závisí na okolnostech každého konkrétního případu, jejichž hodnocení přísluší stavebnímu úřadu.

V daném případě ovšem k řádnému posouzení dotčenosti vlastnického práva žalobkyně vůbec nedošlo, neboť nebylo jasné deklarováno, z jakých konkrétních důvodů k přímému dotčení nemělo dojít. Správní orgán I. stupně i žalovaný namísto toho zvolili neurčité a obecné citace zákona a z rozhodnutí nelze seznat ani jasná argumentace, proč se v daném případě nejedná o přímé dotčení vydefinované, ač značně úzce, správními orgány samotnými. Z rozhodnutí nelze zjistit, proč dle žalovaného nemohla být žalobkyně dotčena

např. imisemi při odstraňování předmětné stavby, kdy si lze i z laického pohledu představit hluk, prach či např. vibrace při jejím odstraňování.

Nadto bylo možné uvažovat také o přímém dotčení znemožněním realizace stavby na jejím pozemku, neboť odstranění předmětné cyklostezky jí mohlo způsobit znemožnění jejího stavebního záměru, který již byl formálně a legálně ve fázi před vydáním konečných zákonných povolení (jak žalobkyně tvrdí). V tomto ohledu lze situaci porovnat s názory obsaženými v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000, z něhož vyplývá, že namítají-li sousedé jako účastníci územního řízení či řízení o odstranění stavby, že by navrhovaná či dodatečně povolovaná stavba bránila jejich budoucím stavebním záměrům, vezme stavební úřad takové námitky v úvahu pouze tehdy, pokud již i tito sousedé o povolení jimi zamýšlené stavby sami požádali. K budoucím eventuálním stavebním úmyslům se nepřihlíží a sousedé se v tom případě mohou úspěšně bránit pouze poukazem na rozpor projednávané stavby s obecně závaznými právními předpisy. Stavební zákon platný pro věc posuzovanou Krajským soudem v Hradci Králové obsahoval obdobné vymezení okruhu účastníků řízení o odstranění stavby i územního řízení, jako je tomu v případě nynější právní úpravy (§ 97 odst. 1 a § 34 odst. 1 zák. č. 50/1976 Sb.) Předestřenou optikou je nutno přistupovat i k nyní projednávané věci, zhodnotit žalobkyní namítaná dotčení a dojít k jasnému závěru ohledně toho, zda se v daném případě jednalo o přímé dotčení vlastnického práva žalobkyně či nikoliv.

Krajský soud dále konstatuje, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné také z toho důvodu, že se žalovaný řádně nevypořádal s odvolací námitkou žalobkyně ohledně podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně. Již ve svém odvolání žalobkyně upozorňovala na propojenost a zaujatost úředníků, kteří jí mají účelově a nezákonně znemožňovat realizaci stavby rodinného domu. Žalovaný se ve svém rozhodnutí s touto námitkou vypořádal zcela nedostatečně: „*K námitce podjatosti odvolací správní orgán uvádí, že tato měla být namítnuta v průběhu řízení na I. stupni. Jelikož byla uplatněna v odvolacím řízení, dle zásady koncentrace řízení se k této námitce nebude přihlížet.*“

Tento postup je však v rozporu se zákonem, neboť žalovaný řádně nevypořádal námitku podjatosti úředních osob. Soud zásadně nesouhlasí s odůvodněním, že jelikož se jedná o námitku vznesenou až v rámci odvolání, nelze se s ní vypořádat z důvodu koncentrace řízení. Správní řád se svým § 14 snaží zaručit ochranu před podjatostí úředních osob, přičemž stanoví, že námitku podjatosti je nutno namítat bez zbytečného odkladu. V žádném případě však nelze dovozovat, že v rámci odvolání by se k takovéto námitce přihlížet nemělo. Je logické, že se až po prvostupňovém rozhodnutí účastník řízení (zde žalobkyně) dozví (či může dozvědět), že úřední osoba participující na odvoláním napadeném rozhodnutí, nemusela rozhodovat nestranně. V takovém případě je povinností žalovaného věnovat se i této odvolací námitce (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 5 As 77/2011 – 58). Pokud by žalovaný po přezkoumání této odvolací námitky dospěl k závěru, že řízení před správním orgánem I. stupně bylo vedeno podjatou úřední osobou, musí k takové okolnosti nutně přihlídnout, neboť by se jednalo o vadu řízení, jež podle § 89 odst. 2 správního řádu bude zpravidla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152). Vzhledem k tomu, že dosud nebylo řádně rozhodnuto o žalobkyní vznesené námitce

podjatosti, není zřejmé, zda úřední osoby, které se v předcházejícím řízení podílely na projednání a rozhodnutí ve věci účastenství žalobkyně zejména v prvním stupni řízení, měly být ve věci vyloučeny či nikoliv.

Stejně tak se bude žalovaný muset podrobně zabývat otázkou, zda v daném případě lze o žalobkyni uvažovat jako o účastníkovi řízení, tj. zda se v daném případě jednalo o přímé dotčení vlastnického práva žalobkyně ve smyslu § 129 odst. 10 stavebního zákona. Za dané procesní situace se proto krajský soud již dále nemohl zabývat ostatními uplatněnými námitkami žalobkyně (směřujícími zejména do věci samé, a tedy toho, zda žalobkyně měla být účastníkem předmětného řízení či nikoli). Pokud by krajský soud již v této fázi řízení rozhodl o ostatních žalobních námitkách, předjímal by tím závěry, které nejprve musí vyslovit správní orgán.

VI. Závěr a náklady řízení

S ohledem na shora uvedené hodnocení věci rozhodl soud postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s.ř.s. tak, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení. V dalším řízení žalovaný vytčené vady napraví (viz ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení, které spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 13. 9. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu