



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci **žalobkyně J.B.**, bytem x, zastoupené JUDr. Zuzanou Navrátilovou, advokátkou, se sídlem Jeseniova 1151/55, 130 00 Praha 3, proti **žalovanému Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. SZ 068685/2014/KUSK REG/Gr, č. j. 097544/2014/KUSK,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. SZ 068685/2014/KUSK REG/Gr, č. j. 097544/2014/KUSK se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15.342,- Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“) podanou k poštovní přepravě dne 2. 9. 2014 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. SZ 068685/2014/KUSK REG/Gr, č. j. 097544/2014/KUSK, kterým bylo zamítnuto její odvolání jako nepřípustné a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Mnichovice (dále jen „městský úřad“) ze dne 6. 11. 2013, sp. zn. SÚ/4618/2013/Pa, č. j. MUMN/5889/2013/pats. Rozhodnutím městského úřadu bylo podle § 118 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“) změněno rozhodnutí o umístění stavby účelové komunikace umístěné na pozemku parc. č. x, v katastrálním území T. u O., obec O. (dále jen „pozemek parc. č. x“), a vydáno povolení ke změně stavby – předmětné účelové komunikace – před dokončením.

Žalobkyně napadá rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, kterou spatřuje zejména v nesprávném posouzení jejího účastenství ve správním řízení před městským úřadem, neboť je vlastníkem pozemku parc. č. x, který je pozemkem sousedním (mezním) s pozemkem

parc. č. x, a „možnost přímého dotčení jejího vlastnického práva je zcela zjevná“. Žalobkyně na základě uvedeného dovozuje, že měla být účastníkem řízení od samého počátku, a pokud nebyla, tak se jedná o podstatnou vadu řízení, která zkrátila její práva. Žalovaný se však v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval věcnými námitkami a vyjádřil se tak, že žalobkyni nepovažuje za účastníka dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jelikož žalobkyně změnou územního rozhodnutí ani změnou stavebního povolení není dotčena na svých právech, jelikož účelová komunikace kolem jejího pozemku nepovede.

Žalobkyně uvádí, že si je vědoma, že pro účastenství ve stavebním řízení musí být nejen vlastníkem sousedního pozemku, ale musí též splňovat podmínku možnosti přímého dotčení vlastnických práv. Ve věci posouzení, zda pozemek žalobkyně je pozemkem sousedním ve smyslu stavebního zákona, odkazuje na nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, který označil za neústavní původní vymezení sousedního pozemku ve stavebním zákoně pouze jako pozemku přímo sousedícího, tzv. mezujícího. Následně žalobkyně aplikuje logický postup *a maiore ad minus* – pokud ÚS řekl, že sousedním pozemkem může být i ten pozemek, který není přímo sousedící, pak je sousedícím pozemkem ve smyslu stavebního zákona vždy i ten přímo sousedící (mezující). V souvislosti s přímým dotčením svých práv se pak žalobkyně dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, který při vymezování okruhu účastníků řízení dle stavebního zákona vyžaduje komplexní posouzení situace v území a zohlednění různých vlivů s ohledem na okolnosti případu, jelikož u vlastníků sousedních staveb a pozemků přichází v úvahu dotčení různého druhu. Žalobkyně spatřuje možnost přímého dotčení v předpokládaných imisích, tedy především v hluku, prachu, vibracích, pachu a zápachu, které jsou z povahy věci se stavbou spojeny. Logický řetězec pak žalobkyně uzavírá s tím, že ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona hovoří o pouhé možnosti být přímo dotčen na svých právech, nikoliv o tom, že skutečně k přímému dotčení dochází.

Žalobkyně zároveň uvádí, že postup žalovaného považuje za účelový a odporující ustanovením § 2 odst. 4 a § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť za účastníky řízení byli městským úřadem považováni všichni vlastníci přímo sousedících pozemků s výjimkou právě žalobkyně a vlastníků pozemku parc. č. x, který však dle žalobkyně sousedí s pozemkem parc. č. x jen nepatrnou částí, zatímco pozemek ve vlastnictví žalobkyně sousedí s pozemkem parc. č. x „celou jednou stranou“. Nad to byla dosud účastnicí všech správních řízení, která se týkala pozemku parc. č. x, a to řízení o umístění stavby vedeného městským úřadem pod č. j. 2477/02 a společného stavebního a územního řízení vedeného městským úřadem pod č. j. 1745/03.

V další části žaloby pak žalobkyně namítá nesprávný procesní postup žalovaného, který měl ve smyslu ustanovení § 28 správního řádu považovat žalobkyni za účastníka, dokud nerozhodl o opaku. Žalobkyně zde cituje § 28 odst. 1 správního řádu, který konstruuje podmínky účastenství následovně: „*Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.*“ Proto měl dle žalobkyně žalovaný před meritorním rozhodnutím nejprve posoudit její procesní postavení, o čemž měl rozhodnout podle § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu usnesením, a pak teprve mělo následovat rozhodnutí o jádru odvolání. Jiným postupem žalovaný vyloučil její právo na podání odvolání a zatížil tak řízení vážnou procesní vadou.

Na závěr se žalobkyně kromě otázky účastenství věnuje otázkám, které měl dle jejího názoru žalovaný v odvolání posoudit, a to otázce omezení přístupu k rozvodné skřini nízkého

napětí, k jehož zajištění je žalobkyně vázána „dle norem ČSN EN 61 439- a též dle Připojovacích podmínek společnosti ČEZ Distribuce, a.s.“, a účelovosti původního řízení před městským úřadem, kde byla opakovaně přepracovávána a nesprávně vyhotovena projektová dokumentace k účelové komunikaci a byly měněny technické parametry stavby. Byť se tyto otázky dle žalobkyně netýkají jejího účastnictví, jejich nevypořádání zakládá nezákonnost, neboť NSS v rozsudku ze dne 10. 7. 2014, č. j. 4 As 113/2014-27, konstatoval: *„Základním předpokladem pro jakékoliv věcné závěry soudu je totiž přezkoumatelné, tedy řádně odůvodněné rozhodnutí správního orgánu, obsahující náležité vypořádání všech námitek uplatněných v odvolacím řízení.“*

Žalovaný k účastnictví žalobkyně uvedl, že řízení o změně územního rozhodnutí se provádí pouze v rozsahu požadované změny, a okruh účastníků je proto vymezen vždy v závislosti na tom, kdo je takovou změnou přímo dotčen. Obdobně to pak platí i u stavebního řízení. Dle názoru žalovaného tak žalobkyně neměla být účastnicí řízení, neboť po změně projektu a navazujících správních rozhodnutí účelová komunikace nepovede kolem jejího pozemku. Zároveň žalovaný uvedl, že v daném případě nelze aplikovat rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2007, č. j. 5 As 57/2006-50, na který žalobkyně poukazovala ve svém odvolání. Dále konstatoval, že rozhodnutí městského úřadu žalobkyni nezakládá žádná práva a povinnosti a nemá ani žádný vliv na stávající přístup k rozvodné skříni nízkého napětí na jejím pozemku. Stavební úřad je vázán návrhem stavebníka, a pokud se ten rozhodne nevyužít v plném rozsahu práva, která mu z rozhodnutí náleží, a požádá o změnu územního rozhodnutí společně se žádostí o stavební povolení, je to věcí jeho dispozičního práva. Současně nemusí být pro tento typ řízení shodný okruh účastníků, jako v řízení původním. Žalovaný proto navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

K vyjádření žalovaného podala žalobkyně repliku, v níž uvedla, že žalovaný nepřispěl k předmětu sporu žádnými novými argumenty, omezil se pouze na citace dosavadních vyjádření, aniž by se blíže vymezil nesprávné aplikaci ustanovení o okruhu účastníků, k zjevné diskriminaci žalobkyně ve vztahu k dalším účastníkům, k porušení procesních a hmotněprávních předpisů apod. Žalobkyně uvedla, že její účastnictví vyplývá již jen ze skutečnosti, že stávající přístup k rozvodné skříni je po veřejně přístupné účelové komunikaci. Po jejím zrušení se bude jednat o soukromý pozemek, možná oplocený, takže jakmile dojde napadeným rozhodnutím ke zrušení veřejné komunikace, stávající přístup zmizí.

Krajský soud v Praze, poté co ověřil včasnost žaloby a splnění dalších procesních podmínek, přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud také vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili, zda ve věci požadují nařídit jednání. Žalobkyně s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasila, žalovaný se v poskytnuté lhůtě nevyjádřil. Soud proto o žalobě rozhodoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

Ze správního spisu soud zjistil, že původní výměra pozemku parc. č. x byla 609 m² a měl tvar písmene „L“. Na celý tento pozemek byla vyprojektována účelová komunikace odpovídajícího tvaru. Dne 8. 8. 2012 požádal vlastník pozemku parc. č. x (dále též „stavebník“) o změnu stavby před jejím dokončením z důvodu, že nebude realizováno kratší rameno účelové komunikace, tj. účelová komunikace bude realizována pouze v části souběžné se silnicí na pozemku parc. č. x. V předcházejícím řízení vystupoval i manžel žalobkyně,

který zpochybnil správnost zakreslení hranice mezi pozemkem žalobkyně a původním pozemkem parc. č. x. Následně došlo k rozdělení pozemku parc. č. 2097/41 na pozemky dva, a to pozemek parc. č. x o výměře 428 m² odpovídající delšímu rameni a pozemek parc. č. x o výměře 181 m² odpovídající kratšímu ramenu. Po tomto rozdělení (tj. i v době vydání napadeného rozhodnutí) již nebyl pozemek žalobkyně pozemkem mezujícím k pozemku parc. č. x, ale „pouze“ k nově oddělenému pozemku parc. č. x. V návaznosti na toto rozdělení pak byla stavebníkem podána u městského úřadu dne 4. 9. 2013 žádost o odpovídající změnu územního rozhodnutí a spojení tohoto správního řízení s již probíhajícím řízením o změně stavby před dokončením, neboť nadále plánoval realizovat stavbu účelové komunikace pouze v rozsahu zmenšeného pozemku parc. č. x. Městský úřad obě řízení dne 20. 9. 2013 spojil ke společnému řízení podle § 118 odst. 2 stavebního zákona a následně dne 6. 11. 2013 pod sp. zn. SÚ/4618/2013/pa a č. j. MUMN/5889/2013/pats v souladu s žádostí změnil již vydané územní rozhodnutí a povolil změnu stavby účelové komunikace před dokončením. Proti rozhodnutí městského úřadu se odvolali vlastníci pozemků parc. č. x a x, jejich odvolání však žalovaný rozhodnutím zde dne 3. 3. 2014, sp. zn. SZ 011281/2014/KUSK REG/Kro, č. j. 040817/2014/KUSK, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Následně podala dne 14. 4. 2014 odvolání žalobkyně, které žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím jako nepřípustné s tím, že v řízení o změně územního rozhodnutí a stavebního povolení je okruh účastníků definován tím, kdo bude požadovanou změnou dotčen ve svých právech. Kolem pozemku žalobkyně účelová komunikace po změně nepovede, proto jí postavení účastníka nepřísluší. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 8. 7. 2014.

Podle § 94 odst. 4 stavebního zákona se při změně nebo zrušení územního rozhodnutí anebo při povolení výjimky použijí ustanovení o územním řízení obdobně.

Podle § 118 odst. 3 věty poslední stavebního zákona se na řízení a povolení změny stavby před dokončením vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.

Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou dále 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.

Podle § 109 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.

V intencích této právní úpravy je třeba tento spor soustředit na otázku širě vymezení účastenství v řízení o povolení změny stavby před dokončením spojeném s řízením o změně podkladového územního rozhodnutí. Ze stavebního zákona plyne, že účastenství je třeba posoudit shodným způsobem jako účastenství ve stavebním a územním řízení. Jediné, co se zde mění, je předmět řízení, jímž je změna již vydaných a pravomocných rozhodnutí, nikoliv umístění a povolení zcela nové stavby. Soud se proto ztotožňuje s plnou aplikovatelností závěrů nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, který s respektem k ochraně ústavně garantovaného vlastnického práva vyložil, že sousedním pozemkem ve smyslu stavebního zákona nemůže být pouze ten pozemek, který je tzv. mezujícím. Tento dílčí závěr ostatně ani není sporný. Spor mezi žalobkyní a žalovaným nastává až v otázce, zda bylo, nebo mohlo být žalobkyni napadeným rozhodnutím k okamžiku jeho vydání zasaženo do práv, čímž by mohlo být založeno její účastenství v předmětném správním řízení. Soud se přitom ztotožňuje se žalobkyní v tom, že k účastenství postačí podle § 85 odst. 2 stavebního zákona pouze možnost být na svém vlastnickém nebo jiném věcném právu k pozemku nebo stavbě dotčen. Samozřejmě ale nelze toto ustanovení vykládat nepřiměřeně extenzivně, vždy zde musí

existovat věcné právo, které může být daným rozhodnutím dotčeno s přiměřenou mírou pravděpodobnosti. A právě hledání této pravděpodobnostní hranice je pak jádrem tohoto sporu.

Na tomto místě soud považuje za vhodné upozornit na značnou vnitřní rozpornost projednávané žaloby, kde se na jedné straně tvrdí, že žalobkyni bude do vlastnického práva zasaženo nepřiměřenými imisemi ze stavby, na druhé straně je v žalobě argumentováno zásahem do práv žalobkyně v případě, že účelová komunikace nepovede kolem jejího pozemku, neboť tak budou porušeny závazky, které jí vyplývají z umístění rozvodné skříně na jejím pozemku. Pokud by tedy bylo zrušeno napadené rozhodnutí žalovaného, zvýší se tím pravděpodobnost, že účelová komunikace povede i kolem pozemku žalobkyně, čímž by se pravděpodobně i značně zvýšil objem potenciálních imisí takové stavby na stavbu a pozemek žalobkyně, a *vice versa*. Přesto soud považuje žalobu za srozumitelnou, jasně z ní totiž vyplývá, že se žalobkyně domáhá svého účastenství ve správním řízení, což je pro soud určující. Konečně naplnění legální definice účastenství podle stavebního zákona je otázkou objektivního stavu, přičemž existenci možnosti dopadů do svých práv nemusí případný účastník zpravidla zdůvodňovat nebo prokazovat.

Z předložených podkladů vyplývá, že původní účelová komunikace měla vést podél jedné hrany pozemku žalobkyně. Pokud se má stavba následně změnit tak, že tato účelová komunikace kolem pozemku žalobkyně nepovede, není na místě ji bez dalšího vynechat z osob, které mohou ve správním řízení o této změně projevit svůj názor a činit veškeré úkony, které účastníkům umožňuje správní řád. Je tomu tak už z toho důvodu, že podle již vydaných pravomocných rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení) měla komunikace vést kolem jejího pozemku, resp. bylo vyloučeno, že tento pozemek, který je jednou z přístupových cest k jejímu pozemku, bude využit jiným způsobem (např. oplocen). Účastenství nelze dovozovat jen z podoby stavby po změně, jak činil žalovaný, ale je třeba brát do úvahy i důsledky změny jako takové, tj. možnost dotčení zájmů osob, které vycházely z již pravomocně povolené původní podoby stavby.

I kdyby se však soud omezil jen na vlastní podobu stavby po její změně, z projektové dokumentace vyplývá, že pozemek žalobkyně není ani po změně natolik vzdálen od místa stavby předmětné komunikace (jen cca 15 metrů), aby bylo možné konstatovat, že žalobkyni zmíněné imise spojené s vlastní realizací stavby se jejího pozemku nijak nedotknou (např. hluk výstavby, ale též dočasná nemožnost průchodu v době výstavby). Na základě uvedeného má soud naopak pravděpodobnost zásahu do vlastnického práva žalobkyně za dostatečně vysokou na to, aby ji žalovaný považoval za účastnici řízení a jejím odvoláním se zabýval věcně.

Nad toto splnění nutné podmínky pro účastenství lze uvést, že žalovaný bez jakéhokoli zřejmého důvodu vynechal žalobkyni z účastníků původního řízení o změně stavby před jejím dokončením, ale ponechal mezi nimi vlastníka pozemku parc. č. x, který je od plánované účelové komunikace v násobně větší vzdálenosti, než je tomu v případě pozemku žalobkyně. I z tohoto důvodu není závěr žalovaného pochopitelný.

Nelze však přisvědčit argumentu žalobkyně, že pokud se žalovaný nevyjádřil k věcným otázkám, které mu předkládá k zodpovězení, zakládá tento nedostatek nezákonnost rozhodnutí. Správní orgán samozřejmě musí vždy své rozhodnutí plně a přezkoumatelně odůvodnit. Pokud však správní orgán shledá, že odvolání je nepřípustné z důvodu jeho podání neoprávněnou osobou, soustředí veškeré úvahy a odůvodnění k řešení této základní procesní otázky. Na druhou stranu některé věcné otázky předložené žalobkyní se mohou vázat k jádru jejího účastenství (například umístění rozvodné skříně na jejím pozemku), neboť právě skrz

řešení těchto otázek lze dospět k závěru, zda může být v řízení zasaženo do práv žalobkyně na hmotněprávní úrovni nebo nikoliv, a případně v jaké míře. Samozřejmě ale správní orgán není povinen zkoumat tyto otázky v plné šíři, postačí přiměřené zjištění, zda existuje pravděpodobnost zásahu do práv potenciálního účastníka stavebního řízení, a to v parametrech vymezených výše.

Pro úplnost lze dodat, že se soud neztotožňuje s názorem žalobkyně, že bylo před rozhodnutím ve věci nezbytně nutné vydat samostatné usnesení o jejím účastenství. Tento „nedostatek“ lze plně zhojit výrokem v rozhodnutí odvolacího orgánu, což potvrdil i NSS ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 154/2013-27.

S ohledem na shora učiněné závěry proto soud musí konstatovat, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Proto soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil. Soud nicméně nepostupoval podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a rozhodnutí vydané v prvním stupni ponechal v platnosti, neboť má za to, že žalovaný může pochybení nastalé v předchozím řízení napravit (vědom si toho, že s ohledem na opomenutí žalobkyně v řízení před městským úřadem se v odvolacím řízení neuplatní koncentrační zásada) tím, že poté, co žalobkyni umožní seznámit se s obsahem správního spisu a případně na něj reagovat, vypořádá její námítky věcně.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 15.342,- Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč a z odměny advokáta ve výši 12.342,- Kč za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300,- Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2.142,- Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek (vyjma zaplaceného soudního poplatku).

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 nejblíže 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.

V Praze dne 7. dubna 2016

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová