



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci **žalobce RENTAL DEALING s.r.o.**, se sídlem Univerzitní 61, Plzeň, *zastoupeného JUDr. Tomášem Machem, advokátem, se sídlem Křižíkova 18, Praha 8*, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2013, čj. RR/3773/13

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2013, čj. RR/3773/13 s e z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 19.431 Kč, do třiceti dnů od právní moci rozsudku, k rukám JUDr. Tomáše Macha, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12.12.2013, čj. RR/3773/1 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo podle § 92 odst. 1 jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby a územního plánování (*dále jen „stavební úřad“*) ze dne 21.4.2011, čj. OVÚP/2653/11/Tr (*dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“*), jímž byla dodatečně povolena stavba „rodinného domu v Makově s odkanalizováním do ČOV, vodovodní přípojky k vlastní studni, odvodu dešťových vod do vodní nádrže a vsaků na

pozemku stavebníka, přístřešku pro zahradnické potřeby, vjezdu na pozemek, vedení NN na pozemku stavebníka p.č. 203/2 v k.ú. Makov u Předslavi“ (*dále jen „předmětná stavba“*). Žalobce dále požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

2. Žalobce namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, ve kterém se žalovaný nedostatečně vypořádal s účastenstvím žalobce v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby, a postupoval tak v rozporu § 27 odst. 2 a § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*). Žalobce měl být účastníkem řízení o dodatečném povolení předmětné stavby z titulu vlastnictví pozemků v těsné blízkosti, které jsou v souladu s kolaudačním souhlasem Úřadu pro civilní letectví, leteckého stavebního úřadu, užívány jako neveřejný vnitrostátní heliport.

3. V souvislosti s heliportem dochází v dané lokalitě k produkci hluku, přičemž hygienický limit hluku daný nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (*dále jen vyhláška č. 148/2006 Sb.*“), je pro venkovní chráněný prostor staveb po denní dobu 60 dB. Měřením hluku dne 23.3.2010, kdy měřicím místem byl nejbližší venkovní chráněný prostor (stavba č.p. 18, p.č. 37), byly naměřeny hodnoty: 47,2 dB pro směr Makov a 34,1 dB pro směr Měčín. Na základě tohoto měření bylo vydáno závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje, a to souhlasné stanovisko pro provoz heliportu v denní době, přičemž stavba č.p. 18 je asi o poloviční vzdálenost dále od heliportu než předmětná dodatečně povolená stavba. K heliportu se váží také ochranná pásma, a to ochranné pásmo se zákazem staveb, ochranné pásmo s výškovým vymezením staveb, ochranné pásmo s omezením staveb vzdušných vedení VN a VNN a ochranné pásmo proti nebezpečným a klamavým světlům. Na samém okraji jednoho z těchto ochranných pásem došlo k vybudování předmětné stavby na parcele st.p.č. 83 v obci Předslav, v katastrálním území Makov u Předslavi. Předmětná stavba se nachází v těsné blízkosti jednoho z příletových a odletových koridorů žalobcova heliportu. Při průletu těsně nad předmětnou stavbou tak může docházet ke značnému škodlivému hluku, nepochybně přesahujícímu povolené hygienické limity určené pro venkovní chráněný prostor staveb, navíc staveb k bydlení. Součástí stavebního povolení, resp. kolaudace heliportu, bylo doložení nepřekročení těchto limitů, které bylo měřeno u tehdy nejbližší obytné budovy, která je cca 100 m od koridoru. Naměřené hodnoty vycházely sice v normě, ovšem již limitní. Na hranici koridoru, kde se přímo nachází dodatečně povolená stavba, tedy nutně musí být situace dramatičtější a stavby na sebe působí do té míry, že v případě, že by byla v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby vyžadována hluková studie (jak mělo být postupováno) a tato vyhodnocována, stavbu k bydlení by v daném místě a čase s největší pravděpodobností nebylo možno povolit. Důvodem je, mimo jiné, prostorové šíření hluku, který se přirozeně nedrží „v koridoru“. Projektant předmětné stavby otázku hluku zcela opomněl, resp. přešel ji zjevně zaviněně tak, že se „neřeší“. Stavební úřad pak toto přešel. V letovém koridoru navíc nesmí být pro obecnou bezpečnost umístována klamavá světla. I otázka zdroje světla přímo na hranici koridoru, kde je předmětná stavba umístěna, tedy měla být předmětem zkoumání, neboť světlo se v tomto případě do koridoru šíří a může pilota ovlivnit. Zde se naopak jedná o vliv předmětné stavby na stavby ve vlastnictví žalobce. Na

pozemku žalobce se rovněž nachází řádně zkolaudovaná střelnice, která také zvyšuje hluk v okolí. Ani vliv střelnice, respektive hluk z ní pocházející, nebyl v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby řešen.

4. Dle žalobce jsou tak rozhodnutím o dodatečném povolení předmětné stavby dotčena jeho vlastnická práva k nemovitostem, aniž by se mohl v řízení vyjadřovat a aniž byl řádně vyhodnocen vliv obou staveb na sebe. To může do budoucna zakládat konflikty soukromoprávního charakteru, ale je to také relevantní pro hygienické podmínky života v předmětné stavbě (hluk) a pro bezpečnost dopravy v příletovém koridoru (světlo). Ze spisového materiálu stavebního úřadu je přitom zřejmé, že předmětná stavba byla nejprve budována bez stavebního povolení, které bylo uděleno až dodatečně. Žalobce na budovanou černou stavbu stavební úřad upozorňoval, přesto nebyl informován ani zařazen stavebním úřadem do okruhu účastníků řízení.

5. Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že měl být žalobce v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby účastníkem řízení, když v souladu s § 27 odst. 2 správního řádu mohl být rozhodnutím stavebního úřadu přímo dotčen na svých právech a povinnostech, protože dodatečně povolená stavba může ovlivnit jeho vlastnická práva, především ve vztahu k heliportu a s ním souvisejícími ochrannými pásmy a hlukem. Předmětná stavba je postavena na místě, kde hluk heliportu již může být nadlimitní, přičemž pokud je tomu tak, mohlo by se jednat o významný zásah do vlastnických práv žalobce, jehož stavba (heliportu) byla povolena jako první. Především s ohledem na možné kolize mezi vlastnickými právy žalobce a vlastníka předmětné dodatečně povolované stavby v oblasti hluku měl stavební úřad žalobce do řízení přibrat a tím předejít možným budoucím sousedským sporům. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „stavební zákon“*) jako *lex specialis* ve vztahu ke správnímu řádu dále stanoví, kdo je považován za účastníka stavebního a územního řízení. Dle § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona jsou účastníkem 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. Účastníkem stavebního řízení je podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Právní názor, který vyplývá z nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb. a judikátu Nejvyššího správního soudu č. 2029/2010 Sb. NSS je následující: *„sousedním pozemkem není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována, sousedství je třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku. ... Účastenství v územním i stavebním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva.“* Žalobce obě tyto podmínky splňuje, proto měl být považován za účastníka řízení, minimálně do doby, než se prokáže opak. Stavební úřad ani žalovaný však žalobce za účastníka řízení nepovažovali pro úzké chápání účastenství, což je v rozporu s ustálenou judikaturou. Žalovaný zastává právní názor, že žalobce nemůže být dotčen na svých právech dodatečným povolením stavby rodinného domu, neboť vliv rodinného domu na okolí je dle žalovaného nevýznamný. Žalobce i nadále zastává názor, že měl být účastníkem řízení, respektive měl být za něho považován, dokud by usnesením stavebního úřadu nebylo rozhodnuto o opaku. Rozhodnutí žalovaného, který zamítl

odvolání žalobce jako nepřípustné, neboť nebylo podáno účastníkem řízení, je značně formální, jelikož žalobce měl účastníkem řízení o dodatečném povolení předmětné stavby být do rozhodnutí o opaku, což se do dnešního dne nestalo.

6. Žalobce z vlastní iniciativy informoval stavební úřad, že se cítí být účastníkem řízení, a to nejprve dopisem ze dne 22.5.2013, kterým oznámil skutečnosti, z nichž vyplývá, že by rozhodnutím správního orgánu mohl být dotčen na svých právech a povinnostech, a následně dne 23.5.2013 osobně prostřednictvím svého statutárního orgánu požádal stavební úřad, aby byl přibrán jako účastník do řízení týkajícího se předmětné stavby. Na písemné podání žalobce ze dne 22.5.2013 však stavební úřad nezareagoval. Osobní žádost o přibrání žalobce jako účastníka pak správní orgán odmítl s tím, že žalobci nebude podávat žádné informace, jelikož není účastníkem řízení. Žalobce se proto obrátil na svého právního zástupce, který dne 29.5.2013 telefonicky kontaktoval stavební úřad za účelem zjištění spisových značek řízení týkajících se předmětné stavby, aby mohla být správnímu orgánu zaslána písemná žádost o přibrání žalobce jako účastníka řízení. Stavebním úřadem však bylo právnímu zástupci žalobce sděleno, že v dané věci žádná řízení neprobíhají, jelikož již byla pravomocně skončena a tedy nikdo nebude nikam přibrán. Žalobce však měl mít možnost vyjádřit se ke všem okolnostem týkajícím se povolení předmětné stavby, když tato evidentně přímo ovlivňuje jeho vlastnická práva, jak je popsáno výše, to se však nestalo. Stavební úřad nepřibral žalobce jako účastníka ani z vlastní iniciativy, ani na žádost samotného žalobce. Přičemž podle § 28 odst. 1 správního řádu je za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení. Stavební úřad i žalovaný, který zamítl odvolání žalobce, tedy zjevně postupoval v rozporu se zákonem, když žalobce nepovažoval za účastníka řízení od samého počátku, ani nevydal usnesení o tom, že účastníkem není.

7. S ohledem na skutečnost, že dodatečné povolení stavby již nabylo právní moci a žalobce je opomenutým účastníkem daného řízení, podal žalobce vzhledem k právnímu závěru Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího správního soudu dne 5.11.2013 odvolání proti dodatečnému povolení stavby. Dále se žalobce bránil i mimořádnými opravnými prostředky – návrhem na obnovu řízení a podnětem na přezkum, ale neúspěšně s odůvodněním, že návrh na obnovu řízení ani odvolání nemohl podat, neboť nebyl účastníkem původního řízení. O odvolání proti dodatečnému povolení předmětné stavby rozhodl žalovaný dne 12.12.2013, tak že se zamítá s odůvodněním, že odvolání může podat pouze účastník řízení, což však žalobce nebyl. Žalovaný i přes argumenty žalobce zastává názor, že stavební úřad okruh účastníků určil správně. Žalobce však měl být za účastníka považován stavebním úřadem i žalovaným, resp. mělo mu být usnesením oznámeno, že se za účastníka nepovažuje.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že bylo řízení o dodatečném povolení stavby rodinného domu zahájeno dnem podání žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby 14.5.2010 a bylo proto vedeno podle stavebního zákona ve znění účinném do 31.12.2012. Okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby nebyl v té době upraven přímo stavebním zákonem, ale určoval se podle § 27 správního řádu. Žalobce by se mohl stát

účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby podle § 27 odst. 2 správního řádu jako další dotčená osoba, jejíž práva a povinnosti by mohla být rozhodnutím přímo dotčena. Žalovaný trval na názoru, že existencí předmětné stavby nemůže být žalobce dotčen ve svých právech nebo povinnostech. Stavba dodatečně povoleného rodinného domu nezasahuje do žádného z ochranných pásem, která byla vymezena územním rozhodnutím ze dne 25.5.2007, čj. OVÚR 1182/07-328.3 o umístění stavby pracovního heliportu včetně ochranných pásem. Dle žalovaného nebyl důvod pro vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce se v průběhu tohoto řízení nedomáhal postavení účastníka řízení ani se proti rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné stavby neodvolal a neuplatňoval v odvolacím řízení právo být účastníkem. Na stavební úřad se obrátil až dne 22.5.2013, tj. v době, kdy dodatečné povolení stavby bylo již pravomocné. V takovém případě již správní orgány usnesení o účastenství v řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu nevydávají.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

9. Při jednání soudu setrvali účastníci na svých argumentacích.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

10. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s tím vyslovili souhlas.

11. Žaloba je důvodná.

12. Mezi účastníky je sporným, zda měl být žalobce účastníkem řízení o dodatečném povolení předmětné stavby. Konkrétně pak, zda může být žalobce ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu dotčen existencí dodatečně povolené předmětné stavby na svých právech nebo povinnostech zejména pokud jde o hygienické podmínky týkající se hluku souvisejícího s leteckým provozem na heliportu žalobce, za situace, kdy stavba heliportu byla povolena jako první, dále vzhledem k bezpečnosti dopravy v příletovém koridoru (světlo z dodatečně povoleného rodinného domu), jak namítá žalobce, či zda je vliv předmětné stavby na okolí nevýznamný, jak uvádí žalovaný. Dále pak, zda žalovaný postupoval v rozporu s § 27 odst. 2 a § 28 odst. 1 správního řádu, když usnesením nerozhodl, že žalobce není účastníkem řízení o dodatečném povolení předmětné stavby.

Skutkový základ věci

13. Stavební úřad opatřením ze dne 14.5.2010 zahájil podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (*dále jen „stavební zákon“*) řízení o odstranění předmětné stavby, ve kterém stavebník dne 14.5.2010 požádal o dodatečné povolení předmětné stavby. Předmětná stavba byla dodatečně povolena rozhodnutím ze dne 21.4.2011, čj. OVÚP/2653/11/Tr, které nabylo právní moci dnem 11.5.2011.

14. Mezi účastníky není sporným, že se žalobce na stavební úřad obrátil až 22.5.2013 s tím, že by rozhodnutím o dodatečném povolení stavby mohl být dotčen na svých právech a povinnostech.

15. Usnesením zdejšího krajského soudu ze dne 14.10.2013, čj. 57 A 66/2013-104 byla žaloba podaná žalobcem dne 26.7.2013 proti rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné stavby (rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 21.4.2011, čj. OVÚP/2653/11/Tr) odmítnuta pro nepřípustnost podle § 68 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s odůvodněním, že žalobce podal žalobu, aniž by podal proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolání a žaloba tak nesměřuje proti rozhodnutí správního orgánu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni. Krajský soud dále konstatoval, že přitom není rozhodné, že žalobce odvolání podat nemohl pro uplynutí prekluzivní lhůty dle § 84 správního řádu, ani že vyčerpal všechny mimořádné opravné prostředky. Kasační stížnost žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5.12.2013, čj. 9 As 131/2013 – 53, dostupným na www.nssoudl.cz, zamítl s tím, že závěry krajského soudu pro jejich správnost akceptuje. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl: *„Jak v případě odvolací lhůty dle § 83 odst. 1 spr. ř. u neopomenutých účastníků, tak v případě odvolacích lhůt dle § 84 odst. 1 spr. ř. u opomenutých účastníků, platí však ve shodě s výše uvedenou zásadou subsidiarity soudního přezkumu, že se svých práv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepodal odvolání (srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2004, č.j. 3 As 58/2003-51). Pokud tedy osobě odvolací lhůta marně uplynula, nelze to vykládat tak, že se zde otevírá prostor pro soudní přezkum a správní soud bude nahrazovat činnost odvolacího správního orgánu.“*

16. Odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo žalobcem podáno dne 19.11.2013. O odvolání bylo žalovaným rozhodnuto touto žalobou napadeným rozhodnutím tak, že bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto jako nepřípustné. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že *„dospěl k závěru, že se jedná o odvolání nepřípustné, neboť bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby.“*

Právní hodnocení

17. Žalovaný tedy posoudil odvolání žalobce jako nepřípustné proto, že jej podal žalobce, který nebyl účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Výrok napadeného rozhodnutí žalovaný opřel o ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, podle něhož *„opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní*

moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“ Krajský soud se proto nemohl zabývat otázkou včasnosti podaného odvolání ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu, podle něhož „osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí 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.“ Krajský soud proto posuzoval, zda žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně odůvodnil tento svůj závěr.

18. Jednou ze základních povinností správních orgánů je povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí. Tato povinnost je stanovena v § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého *„v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

19. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné stavby uplatnil námitky shodné jako nyní v žalobě. Namítal, že měl být účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť je vlastníkem pozemků v těsné blízkosti předmětné stavby, které jsou v souladu s kolaudačním souhlasem užívány jako neveřejný vnitrostátní heliport, v té souvislosti namítal produkci hluku, existenci ochranných pásem, existenci řádně zkolaudované střelnice. Namítal, že rozhodnutím správního orgánu mohl být z uvedených důvodů přímo dotčen na svých právech a povinnostech, protože předmětná stavba může ovlivnit jeho vlastnická práva, a to především ve vztahu k heliportu, jehož stavba byla povolena jako první. Namítal, že měl mít v řízení možnost se k těmto otázkám vyjádřit, že brojil proti předmětné stavbě od samého začátku, že stavební úřad pochybil, když nevydal usnesení o tom, že není účastníkem daného řízení. Argumentoval judikaturou Nejvyššího správního soudu a uváděl, že skutečnost, že někdo nejedná s osobou jako s účastníkem řízení, ještě neznamená, že osoba účastníkem řízení fakticky není. Na rámec žalobních námitek uplatnil žalobce v odvolání i námitky týkající se věci samé, a to vůči projektové dokumentaci, absenci správně zpracované hlukové studie, požárně bezpečnostnímu řešení stavby, šířce přístupové cesty a jejímu zpevnění.

20. Žalovaný ve velice stručném odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: *„Stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby vymezil účastníky řízení v souladu s ustanovením § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. Za tzv. vedlejší účastníky řízení tak vzal osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech či povinnostech. Odvolací orgán pro případ této do jisté míry svým vlivem na okolí nevýznamné stavby rodinného domu s vymezením okruhu účastníků řízení souhlasí a považuje ho za plně dostačující pro ochranu práv a povinností případně dotčených osob.“*

21. Podle § 27 odst. 2 správního řádu „účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. Z citovaného ustanovení vyplývá, že za splnění zde uvedených podmínek, jsou dotčené osoby též účastníky správního řízení. Dotčené osoby jsou účastníky řízení, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Zdůraznit je třeba slovní spojení „mohou být dotčeny“. Z hlediska posouzení otázky účastenství těchto osob totiž není podstatné, zda „budou přímo dotčeny“ nýbrž zda „mohou být přímo dotčeny“. Stejný závěr vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, čj. 1 As 80/2008-68 (dostupný na www.nssoud.cz a publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1787/2009), který byl publikován s právní větou: „Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004)“.

22. Dospěl-li žalovaný k závěru, že není možné žalobce považovat za účastníka řízení, bylo jeho povinností řádným způsobem odůvodnit, na základě jakých konkrétních skutečností je nutné dospět k závěru, že dodatečným povolením předmětné stavby nemůže být žalobce rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech. Pouze řádně odůvodněný závěr o tom, že dodatečným povolením předmětné stavby nemůže být žalobce přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech, by byl způsobilý poskytnout oporu výroku napadeného rozhodnutí. Jak však vyplývá z citovaného odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalovaný tento pro rozhodnutí naprosto nezbytný závěr neučinil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí chybějí přezkoumatelné úvahy žalovaného o zcela konkrétních námitkách žalobce uplatněných v podaném odvolání. Konstatování, že žalovaný „pro případ této do jisté míry svým vlivem na okolí nevýznamné stavby rodinného domu s vymezením okruhu účastníků řízení souhlasí a považuje ho za plně dostačující pro ochranu práv a povinností případně dotčených osob“ není dostatečným odůvodněním závěru, že rozhodnutím o dodatečném povolení předmětné stavby nemůže být žalobce přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech. V odůvodnění napadeného rozhodnutí tak v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu absentují úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí a odůvodnění toho, jak se vypořádal s odvolacími námitkami žalobce ve vztahu k závěru o tom, že žalobce není účastníkem řízení.

23. Absence těchto náležitostí znemožňuje soudu přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tj. zda závěr žalovaného o tom, že žalobce není účastníkem řízení, je či není správný. Soud není v soudním řízení oprávněn namísto správního orgánu dohledávat důvody skýtající eventuálně oporu jeho výroku.

24. Žalobce v žalobě rovněž namítá, že mělo být o tom, že není účastníkem řízení o odstranění předmětné stavby, rozhodnuto podle § 28 odst. 1 správního řádu, podle něhož „za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“

25. Usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoliv právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. O takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství *expresis verbis* řešeno přímo v zákoně. Shodně může správní orgán postupovat i za situace, kdy pro posouzení otázky účastenství není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence pochybností, jak má na mysli § 28 odst. 1 věta první správního řádu, a obligatorně musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení. Obdobně se opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 19.5.2008, čj. 2 As 8/2008 39, publikovaném pod č. 1657/2008 Sb.NSS, uvedl, že „...*postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením, je třeba omezit na zcela nesporné situace; v hraničních případech je nutno postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu ust. § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu podrobeného instanční kontrole.*“

26. V daném případě žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné stavby za situace, kdy s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. V odvolání namítal, že je, resp. měl být, účastníkem řízení, ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť může být dodatečným povolením stavby přímo dotčen ve svých právech a povinnostech, a toto své tvrzení zdůvodnil. Bylo proto povinností žalovaného, vypořádat se s otázkou, bylo-li odvolání proti rozhodnutí o odstranění předmětné stavby podáno oprávněnou osobou. Protože v době podání odvolání 19.11.2013 již bylo odvoláním napadené rozhodnutí formálně od 11.5.2011 v právní moci, nebylo z praktických důvodů účelné vydávat usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že žalobce není, resp. nebyl, účastníkem daného řízení, i když mohl žalovaný postupovat i tímto procesním postupem. Takové usnesení by však podléhalo instanční kontrole, tzn., že by o odvolání proti němu rozhodoval správní orgán žalovanému nadřízený. Žalovaný proto ze zcela praktických důvodů zvolil procesní postup, kterým rozhodl o odvolání, dle jeho názoru podaném osobou, která nebyla účastníkem daného řízení. Bylo proto povinností žalovaného v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu důkladně a přezkoumatelným způsobem odůvodnit, proč je odvolatel osobou neoprávněnou k podání tohoto odvolání a je důvod jeho odvolání zamítnout podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřipustné, což se nestalo.

Závěr

27. Žalobce byl ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. zkrácen na svých subjektivních veřejných právech rozhodnutím správního orgánu. Žaloba je důvodná. Soud proto podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř.s. Současně vyslovil podle § 78 odst. 4 s.ř.s., že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Podle § 78 odst. 5 s.ř.s. je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku.

Náklady řízení

28. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a odměně advokáta stanovené podle vyhlášky

č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen advokátní tarif). Zástupce žalobce, advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny advokáta zvyšuje o DPH vypočtenou podle zákona č. 235/2004 Sb. za použití sazby platné v době rozhodnutí soudu, tj. 21 %.

29. Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 advokátního tarifu 3.100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč.

30. Odměna advokáta sestává z tří a půl úkonu právní služby, kterými jsou jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí a příprava věci), jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (podání žaloby) a půl úkonu podle tohoto ustanovení ve spojení s § 12 odst. 2 advokátního tarifu (vyjádření dle § 51 s.ř.s.) a jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu (účast na jednání soudu), tj. včetně čtyř paušálních částek **12.050 Kč**.

31. Zástupce žalobce požadoval náhradu cestovních výdajů za cestu silničním motorovým vozidlem z Prahy do Plzně a zpět. Ačkoliv uvedl vzdálenost 200 km, soud vycházel ze své úřední činnosti a dále z údajů uvedených na adrese <http://www.praguecityline.cz/doprava-v-praze/silnicni-vzdalenosti-z-prahy>, kde je uvedena vzdálenost při jedné cestě z Prahy do Plzně 93 km, při cestě tam a zpět tak činí 186 km.

32. Náhrada cestovních výdajů advokáta vozidlem KIA za 186 km z Prahy do Plzně a zpět činí **1.129 Kč** ($688,20 + 440,7084 = 1.128,9084$). Základní sazba dle § 1 písm. b) vyhlášky č. 328/2014 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad (dále jen „vyhláška č. 328/2014 Sb.“) činí **688,20 Kč** (u osobních silničních motorových vozidel 3,70 Kč za 1 km jízdy; $3,70 \times 186 = 688,20$). Náhrada za pohonné hmoty byla stanovena za benzin automobilový 95 oktanů, neboť soudu nebylo doloženo použití benzínu automobilového 98 oktanů, jehož spotřeba byla zástupcem žalobce vyčíslena. Náhrada za pohonné hmoty tak činí **440,7084 Kč** [výše průměrné ceny za 1 litr pohonné hmoty podle § 158 odst. 3 věty třetí zákoníku práce a podle § 4 písm. c) vyhlášky č. 328/2014 Sb. u Benzínu 95 činí 35,90 Kč; průměrná spotřeba na 100 km dle technického průkazu činí 6,6 litrů/100 km ($7,5 - 5,8 - 6,4$); množství spotřebované pohonné hmoty = $6,6 \times 1,86 = 12,276$; násobek ceny pohonné hmoty 35,90 Kč a množství spotřebované pohonné hmoty $12,276 = 440,7084$ Kč].

33. Náhrada za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu činí za cestu z Prahy do Plzně a zpět za 2 hodiny **400 Kč** (4 půlhodiny po 100 Kč).

34. Odměna advokáta sestává z odměny za právní služby v částce 12.050 Kč, náhrady cestovních výdajů 1.129 Kč, náhrady za promeškaný čas 400 Kč, tj. **13.579 Kč**, z DPH z této částky ve výši **2.852 Kč** (2.851,59) a činí celkem **16.431 Kč**.

35. K odměně advokáta bylo připočteno **3.000 Kč** za zaplacený soudní poplatek podle položky 18 bod 2. písm. a) Sazebníku poplatků, přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

36. Náklady řízení tak činí **19.431 Kč**. K plnění byla podle § 64 s.ř.s. k § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. s ohledem na technické možnosti žalovaného správního orgánu stanovena třicetidenní lhůta, platební místo bylo podle § 64 s.ř.s. k § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. stanoveno k rukám advokáta žalobce (účet č. 250 061 8973/2010).

Poučení: Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 26. května 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová