



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. Z. K.**, zast. advokátem JUDr. Tomášem Sokolem, se sídlem AK Brož & Sokol & Novák, Sokolská 60, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti: Ivan Svatoš a. s., Palackého 1231, Vodňany a Město Písek se sídlem Velké náměstí 114, Písek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 10. 2008, č. j. 10 Ca 107/2008 - 52,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

### O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2008, č. j. KUJCK 33272/2007 OREG/3; ve věci stavby „STL plynovodu a přípojky plynu k objektům C, D, E, F obytného souboru vnitrobloku Gregorova ulice v Písku na pozemcích stavební parcely č. 357/5, 357/8, 357/10, 357/11, pozemkové parcely č. 69/1 a 2093/3 v kat. území Písek“ (dále též „stavba STL plynovodu“). Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto jako nepřipustné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Písek ze dne 25. 11. 2004, č. j. Výst/2032/0/2004/Št.STUR–St-Po s odůvodněním, že nebylo podáno účastníkem řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

Stěžovatel namítá, že v řízení byla nesprávně posouzena právní otázka okruhu účastníků řízení. Stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí pouze uvedl: *„Stavební úřad se podrobně zabýval posouzením vzdálenosti stavební rýhy plynovodu v místech podél stávající ohradní zdi sousední zahrady; s ohledem na odstup trasy a hloubku výkopu učinil závěr, že nemůže být ohradní zeď dotčena ani narušena její stabilita. V řízení bylo zkoumáno, zda mnohou být přímo dotčena vlastnická nebo jiná práva vlastníků pozemků a staveb na nich, včetně pozemků sousedících a staveb na nich; na základě výsledku byl stanoven okruh účastníků řízení ve smyslu § 59 stavebního zákona“.*

Krajský soud dle stěžovatele nevzal v úvahu, že rozhodnutí správních orgánů vydaná podle správního řádu platného do 31. 12. 2005 musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a musí být přesvědčivá, nevzal v úvahu, že tzv. souhrnné zjištění uvedené v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, v němž nejsou uvedena úplná a bezvadná skutková zjištění ani úvahy, kterými byl stavební úřad veden, zda vlastnická a jiná práva vlastníků sousedních pozemků mohou být stavebním povolením dotčena, zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí a porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V projednávané věci správní orgán nedodržel postup dle § 3, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu č. 71/1967 Sb.; ve vztahu ke stanovení okruhu účastníků řízení bylo pouze obecně uvedeno, že bylo zkoumáno, zda mohou být přímo dotčena vlastnická a jiná práva. Krajský soud se otázkou, zda skutková zjištění jsou úplná a bezvadná, nezabýval. V odůvodnění rozsudku uvedl, že *„z postupu správních orgánů je zřejmé, že se zabývaly otázkou, zda došlo k dotčení práv žalobce, neboť v rozhodnutí Městského úřadu Písek se uvádí, že se zabýval posouzením vzdálenosti stavební rýhy plynovodu v místech podél ohradní zdi sousední zahrady a s ohledem na odstup trasy a hloubku výkopu učinil závěr, že nemůže být stavbou přímo dotčen.“* Dále se v rozsudku uvádí, že *„žalovaný se zabýval splněním zákonných podmínek podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které neshledal a uzavřel, že žalobce není účastníkem řízení“.* Jak je z uvedeného zřejmé, soud se omezil jen na zjištění, že se správní orgány otázkou zabývaly a učinily závěr, že stěžovatel není účastníkem řízení, ztotožnil se se závěry správních orgánů, aniž se zabýval jejich věcnou správností. Nevzal v úvahu, že závěry správních orgánů jsou nepřezkoumatelné, neboť nevycházejí z úplných a bezvadných skutkových zjištění o vzdálenosti stavební rýhy plynovodu od ohradní zdi a její hloubce, o tom, že povolením a prováděním stavby může mimo jiné dojít k poškození ohradní zdi otřesy způsobenými provozem stavebních strojů a nákladních aut při hloubení stavební rýhy a dopravě materiálu v bezprostřední blízkosti zdi, a o tom, že právo stěžovatele na pokojné užívání jeho majetku může být povolením a prováděním stavby plynovodu dotčeno stavebním ruchem, hlukem, prachem, jedovatými výfukovými zplodinami, pachy a zásahem do pohody bydlení.

Stěžovatel dále namítá, že rozhodnutí správních orgánů trpí vadami řízení, neboť nebylo jednáno s vlastníky sousedních nemovitostí, jejichž právo na pokojné užívání jejich majetku mohlo být stavebním povolením dotčeno. Rozhodnutí žalovaného vychází rovněž z nesprávně zjištěného skutkového stavu uvedeného na str. 4 poslední odstavce, kde se uvádí, že je napadené rozhodnutí v právní moci a řízení v prvním stupni již pravomocně ukončené. Toto je v rozporu s obsahem spisu; stavební povolení není a nebude

pravomocné, dokud nebude doručeno rovněž všem účastníkům řízení, tj. i vlastníkům sousedních nemovitostí a neuplyne jim lhůta pro odvolání. Stěžovatel tvrdí, že žalovaný nesprávně posoudil jeho odvolání ze dne 27. 9. 2007 proti stavebnímu povolení ze dne 25. 11. 2004 jako nepřípustné v rozporu s ust. § 53 správního řádu č. 71/1967 Sb. ve spojení s ust. § 179 správního řádu č. 500/2004 Sb. i s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 14. 4. 2006, č. j. 5 As 7/2005, podle něhož „*v souladu s širokým vymezením pojmu účastníka řízení v různých druzích správního řízení (zde stavební řízení dle § 34 resp. 59 stavebního zákona) je třeba za osobu oprávněnou podat odvolání považovat nejen adresáta prvoinstančního rozhodnutí, který se zúčastnil řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí, ale každého, kdo se domáhá přezkoumání vydaného rozhodnutí s tím, že se toto rozhodnutí dotýká přímo jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností. Správní řád tak neváže vznik práva podat odvolání na účast v prvoinstančním řízení.*“

Stěžovatel napadá rovněž odůvodnění rozsudku, v němž krajský soud uvádí na str. 7 v rozporu s ust. § 76 s. ř. s., že „*ostatními námitkami, které nebyly žalobcem konkretizovány, se soud nemohl zabývat, protože takový postup by byl zmatečný.*“ Tato část napadeného rozsudku je rovněž v rozporu s názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu I.ÚS 602/02 ze dne 27. 1. 2004, podle něhož ust. § 132 o. s. ř. mimo jiné stanoví, že soud pečlivě přihlíží ke všemu, co v řízení vyšlo najevo včetně toho, co uvedli účastníci. Rozhodné skutečnosti tedy mohou v řízení vyjít najevo i jinak a nemusí být pouze součástí přednesu účastníka. Pokud soud při hodnocení důkazů podle § 132 o. s. ř. k takovým rozhodným skutečnostem nepřihlédl, porušil právo účastníka na spravedlivý proces. Tento závěr, dle stěžovatele plně dopadá i na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Stěžovatel s ohledem na shora uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se otázkou účastnictví stěžovatele řádně zabýval, přitom dospěl k závěru, že v konkrétním případě nebyly splněny zákonné podmínky a stěžovatel účastníkem řízení není. Ve stavebním řízení se stanovuje okruh účastníků podle zvláštní úpravy vztahující se ke stavebnímu řízení, tedy podle stavebního zákona – tehdy zákona č. 50/1976 Sb. Okruh účastníků stavebního řízení nemusí být ve všech případech shodný s vymezeným okruhem územního řízení. Postavení účastníka řízení o povolení stavby podle § 59 odst. 1 stavebního zákona náleží stavebníkovi a osobám, které mají vlastnická práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tato práva mohou být stavbu dotčena. Vlastnická práva stěžovatele by mohla být v uvedeném stavebním řízení dotčena pouze ve dvou případech – v průběhu vlastní realizace stavby a dále v případě, že by ochranné pásmo podzemního vedení zasahovalo na sousední pozemek. Pokud se týká ochranného pásma, toto je stanoveno v § 68 odst. 3 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen energetický zákon) pro nízkotlaké a středotlaké plynovody a přípojky plynu v zastavěném území 1 m na obě strany od uloženého vedení. Bezpečnostní pásmo dle § 69 energetického zákona pro povolovaný typ stavby stanoveno není. Plynovod vedení je dle projektové dokumentace stavby v souladu s platným územním rozhodnutím uloženo ve vzdálenosti větší než požadovaný 1 m od ohradní zdi a ochranné pásmo proto na sousední pozemek ani stavby nezasahuje. Stavební úřad v řízení ve vazbě na § 59 stavebního zákona zkoumal, zda mohou být v řízení přímo dotčena vlastnická či jiná práva k pozemkům a stavbám na nich,

včetně sousedních pozemků a stavbách na nich, a na podkladě tohoto zkoumání stanovil okruh účastníků řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí pak uvedl, že se podrobně zabýval i otázkou posouzení vzdálenosti stavební rýhy plynovodu v místech podél stávající ohradní zdi sousední zahrady a s ohledem na odstup trasy a hloubku výkopu učinil závěr, že při realizaci povolované stavby nemůže být ohradní zeď dotčena ani narušena její stabilita. Z výše uvedené úvahy pak stavební úřad vycházel i při stanovení okruhu účastníků řízení a vlastníky ohradní zdi – konkrétně stěžovatele do stanoveného okruhu účastníků nezahrnul, protože dospěl k závěru, že povolením stavby není jeho vlastnické právo k sousednímu pozemku dotčeno. Možným omezením vlastnických práv stěžovatele v průběhu stavby se stavební úřad i žalovaný zabýval, když zkoumal vzdálenost stavební rýhy plynovodu v místech podél sousední stávající ohradní zdi sousední zahrady v mezích svých kompetencí a učinil správný závěr, že při realizaci stavby středotlakého plynovodu a plynovodních přípojek k poškození ohradní zdi nemohlo dojít, a jak žalovaný následně zjistil, ani nedošlo. Stavba je v současné době dokončena a je užívána na základě pravomocného kolaudačního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se jedná o stavbu podzemní, jejíž ochranné pásmo nezasahuje na sousední pozemek, nemá a ani nemůže mít žádné účinky, kterými by se dotýkala vlastnických práv vlastníků sousedního pozemku; podzemní stavba přípojky plynu nemůže sousední pozemek zastínit, nemůže vlastníky obtěžovat hlukem ani se jinak dotýkat jejich vlastnických práv.

Žalovaný má za to, že napadený rozsudek krajského soudu je v souladu se zákonem a zcela se s ním ztotožňuje; navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud vázán dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s. rozsahem a důvody kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu, neshledal přitom důvody pro postup dle odst. 3 cit. ustanovení a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu vyplynuly pro posouzení věci následující rozhodné skutečnosti:

Z předloženého spisového materiálu vyplývá, že stavební úřad vydal dne 26. 6. 2000 územní rozhodnutí o umístění stavby „Komunikace a inženýrské sítě – vnitroblok Gregorova ulice“. Jednou z tímto rozhodnutím umísťovaných staveb byla i stavba STL plynovod a přípojky plynu k objektům C, D, E a F obytného souboru. Rozhodnutí bylo doručováno veřejnou vyhláškou, přitom podmínky pro tento způsob byly splněny, neboť se jednalo o umísťování několika liniových staveb s velkým počtem účastníků řízení. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel nepodal žádný opravný prostředek.

Dne 19. 3. 2003 byl v souladu s územním rozhodnutím schválen regulační plán zóny „Vnitroblok Gregorova ulice“, kterým je řešeno i území, ve kterém je umístěna stavba STL plynovodu u přípojek k uvedeným objektům. Dne 17. 6. 2004 podala firma Ivan Svatoš, a. s. žádost o povolení stavby STL plynovodu a přípojek; dne 15. 9. 2004 stavební úřad oznámil osobám, které zahrnul do okruhu účastníků řízení, zahájení stavebního řízení, dne 27. 9. 2004 bylo k projednání žádosti svoláno ústní jednání. Do okruhu účastníků řízení byl zařazen žadatel, vlastník pozemků, na nichž měla být stavba realizována a Jihočeská plynárenská, a. s., oznámení bylo doručeno i vlastníkům

inženýrských sítí uložených v blízkosti budované stavby. Při ústním jednání nebyly vzneseny žádné připomínky, dne 25. 11. 2004 bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla dle § 66 stavebního zákona povolena stavba „STL plynovod a přípojky plynu“, stavba byla zkolaudována na základě rozhodnutí ze dne 6. 6. 2006, resp. v druhé etapě dne 24. 10. 2007. Proti rozhodnutí o povolení stavby ze dne 25. 11. 2004 podal stěžovatel dne 27. 9. 2007 odvolání, v němž bez dalšího uvedl, že odvolání podává jako opomenutý účastník řízení, jemuž dosud nebylo rozhodnutí doručeno a není v právní moci a jehož vlastnická práva mohou být dotčena.

O podaném odvolání rozhodl žalovaný tak, že je posoudil podle ust. § 92 odst. 1 a 2 zák.č. 500/2004 Sb., správní řád jako nepřipustné neboť bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem stavebního řízení a zamítl je. Současně zkoumal, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu nebo pro obnovu řízení dle § 101 správního řádu, důvody pro takový postup přitom neshledal.

Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že účastníkem stavebního řízení dle § 59 odst. 1 stavebního zákona je stavebník, dále náleží postavení účastníka stavebního řízení i osobám, které mají vlastnická práva k pozemkům a stavbám na nich a dále osobám, které mají vlastnická práva nebo jiná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena, jakož i osobám, kterým toto právo přiznává zvláštní zákon. Žalovaný konstatoval, že stavební úřad zkoumal, zda odvolateli takové postavení pro splnění některé z podmínek náleželo, podrobně se zabýval posouzením vzdálenosti stavby od ohradní zdi, jejím charakterem, hloubkou, jakož i jejím účelem, z toho pak vycházel při stanovení okruhu účastníků předmětného stavebního řízení a správně určil, že odvolatel postavení účastníka řízení o povolení stavby nemá. Správní orgány přitom odůvodnily, kdy mohou být přímo dotčena vlastnická práva vlastníka sousedního pozemku uskutečněnou stavbou podzemního vedení; může tomu tak být ve dvou případech, tj. v průběhu realizace stavby a dále v případě, že by ochranné pásmo podzemního vedení zasahovalo na sousední pozemek. S odkazem na ustanovení energetického zákona správní orgány uzavřely, že tomu tak v daném případě není. Stavební úřad rovněž poukázal na skutečnost, že předmětná stavba byla posuzována již v rámci územního řízení, a v tomto řízení mohl Ing. K. účinně uplatnit své námitky a nesouhlas s vedením plynovodu podél pozemku, jehož je spoluvlastníkem. Proti rozhodnutí o umístění stavby se však neodvolal ani v průběhu stavby neuplatnil v tomto směru námitky a připomínky, v zákonné lhůtě nepožádal ani o přezkoumání územního rozhodnutí. Ve stavebním řízení lze řešit již technické parametry stavby a otázkou jejího umístění se lze zabývat pouze z tohoto hlediska, zda stavba je umístěna v souladu s platným územním rozhodnutím.

Pokud se týká možného dotčení způsobeného účinky stavby realizované, konstatoval stavební úřad, že vzhledem k tomu, že se jedná o stavbu podzemní, jejíž ochranné pásmo nezasahuje na sousední pozemek, nemá a ani nemůže mít žádné účinky, jimiž by omezovala vlastnická práva vlastníků sousedních pozemků a tato stavba nemůže sousední pozemek ani zastínit, nemůže vlastníky obtěžovat hlukem, nemůže způsobit estetické závady ani jinak se dotýkat vlastnických práv. Žalovaný shledal postup stavebního úřadu v souladu se zákonem a shodně dospěl k závěru, že realizovaná stavba

plynové přípojky v tomto konkrétním případě nemá a ani nemůže mít takový dopad na vlastnická práva majitelů sousedního pozemku, který by vyžadoval, aby jim bylo přiznáno postavení účastníka stavebního řízení. Proto podané odvolání zamítl jako nepřipustné.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou krajský soud neshledal důvodnou a zamítl ji.

Krajský soud v odůvodnění konstatoval, že žalovaný správně při rozhodování postupoval, s přihlédnutím k ust. § 179 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., podle nového správního řádu; v dané věci bylo odvolání podáno proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 25. 11. 2004, které nabylo právní moci dne 14. 12. 2004, a proto podání stěžovatele ze dne 27. 9. 2007 bylo správně žalovaným posuzováno podle § 92 zákona č. 500/2004 Sb. Předmětná stavba byla povolena podle stavebního zákona účinného do 31. 12. 2006, proto podle § 190 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., účinného od 1. 1. 2007 se postupuje podle stavebního zákona platného v době povolení stavby. Krajský soud dále uvedl, že ve stavebním řízení, které probíhalo a bylo ukončeno vydáním stavebního povolení dne 25. 11. 2004, jímž byla povolena stavba STL plynovodu a přípojky plynu k objektům, musely být podmínky účastenství zvažovány tak, jak je stanoví § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona č. 50/1976 Sb., tedy zda vlastnické právo k sousedním pozemkům a stavbám na nich může být přímo dotčeno. Krajský soud vyložil, že pro účastenství v řízení o povolení stavby nepostačuje pouhé sousedství se stavebním pozemkem, ale je nezbytné, aby byl dodržen předpoklad o tom, že soused může být navrženou stavbou přímo dotčen na svých právech. Krajský soud z postupu správních orgánů dospěl k názoru, že tyto se řádně zabývaly otázkou možného dotčení práv stěžovatele. Závěr o tom, že nedochází k žádné změně v jeho právech, která by byla vyvolána účinky předmětného rozhodnutí, shledal krajský soud správným a uvedl rovněž, že podzemní stavbou plynovodu a přípojky plynu nemůže dojít k narušení pohody bydlení; plynovod je zabudován v zemi a užívání této stavby nemá negativní účinky; k dotčení práv nemohlo dojít ani samotnou realizací stavby.

Krajský soud na základě přezkoumání postupu správních orgánů dospěl k závěru, že žalovaný nepochybil, postupoval-li podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a odvolání stěžovatele posoudil jako nepřipustné, neboť bylo prokazatelně zjištěno, že tento nebyl účastníkem řízení, a proto s ním nebylo v řízení jednáno. Krajský soud k námitce přípustnosti odvolání, kterou stěžovatel podpořil rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2006, č. j. 5 As 7/2005, konstatoval, že tato argumentace je nepřipadná. Stěžovatel namítal s odkazem na uvedený rozsudek, že správní řád č. 71/1967 Sb. v § 53 přiznával právo podat odvolání účastníkovi řízení, a to nejen adresátovi prvoinstančního rozhodnutí, ale každému, kdo se domáhá přezkoumání vydaného rozhodnutí s tím, že se toto rozhodnutí dotýká přímo jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností. Správní řád tak neváže právo podat odvolání na účast v prvoinstančním řízení. Krajský soud vyslovil souhlas s tím, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu může podat kdokoli a odvolání není vázáno na účastenství v předchozím řízení; na správním orgánu je však poté zkoumat mimo jiné, zda odvolatel nebyl opomenut jako účastník řízení. Bylo-li však zjištěno, jak tomu bylo v souzené věci, že odvolatel účastníkem řízení nebyl, upravuje správní řád postup, jak takové odvolání „neúčastníka“ projednat. Takový postup byl žalovaným správně zvolen, protože správní orgány poté, co se zabývaly otázkou možného účastenství stěžovatele z hlediska možného dotčení na

jeho právech, dospěly k závěru, že postavení účastníka stavebního řízení v předmětné věci mu v souladu se zákonem nenáleželo.

Krajský soud uvedl v závěru odůvodnění, že ostatními námitkami, které nebyly konkretizovány, se soud nemohl zabývat, přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, č. j. 8 As 43/2006 - 77.

Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým bylo stěžovateli zamítnuto odvolání podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu. Podle cit. ustanovení opožděné nebo nepřipustné 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 nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Předmětem přezkumu v případě rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle § 92 správního řádu pro nepřipustnost, příp. pro opožděnost se jeví toliko posouzení dodržení zákonných podmínek pro takový postup. Podmínkou *sine qua non* pro posouzení přípustnosti a včasnosti podaného odvolání, je jednak určení procesního postavení osoby odvolatele v předmětném řízení před správním orgánem (z pohledu, zda jí svědčí právo odvolání podat), jednak určení okamžiku doručení rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje, resp. určení právních důsledků v případě nedoručení rozhodnutí tomu, komu však postavení účastníka řízení svědčilo a mělo mu být doručováno.

Jakkoli správní řád výslovně uvádí v § 82 odst. 1 jako nepřipustné odvolání takové, které směřuje jen proti odůvodnění rozhodnutí, lze rovněž za nepřipustné, dle názoru Nejvyššího správní soudu, obecně považovat i takové odvolání, které podá osoba, která není účastníkem řízení, jakož i ten účastník řízení, jež se práva na odvolání vzdal nebo odvolání podané do rozhodnutí, proti kterému se již odvolat nelze (zpravidla rozhodnutí odvolacího orgánu). V projednávané věci bylo shledáno, že odvolání podala osoba, které postavení účastníka řízení, dle správních orgánů, nenáleželo.

Nejvyšší správní soud, se proto musel zabývat nejdříve tím, zda stavební úřad postupoval v souladu se zákonem při vymezení okruhu účastníků stavebního řízení o povolení stavby STL plynovodu a plynovodní přípojky. Bylo proto namístě nejprve posoudit námitku stěžovatele stran jeho postavení jakožto účastníka tohoto stavebního řízení. Shledal-li by soud tuto námitku důvodnou, musel by dospět k závěru, že rozhodnutí správního orgánu nebylo řádně doručeno, popř. přichází v úvahu aplikace ust. § 84 odst. 1 správního řádu nebo naopak jsou dány důvody pro její vyloučení.

V projednávané věci není sporná otázka „mezujícího souseda“. Důvodem, pro který nebylo stěžovateli přiznáno postavení účastníka řízení, nebylo to, že by snad nebyl považován za souseda ve smyslu stavebního zákona a konstantní judikatury ve světle rozhodnutí Ústavního soudu. Postavení účastníka řízení nebylo stěžovateli přiznáno výlučně z důvodu absence „přímého dotčení“ na jeho vlastnickém právu.

Řízení podle stavebního zákona představuje souhrn řízení více druhů (řízení územní, řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací, řízení o odstranění staveb), přitom účastenství osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, je připuštěno ve všech těchto řízeních, a to při splnění společné podmínky, že konkrétním rozhodnutím mohou být dotčena jejich práva nebo povinnosti.

Vzhledem k tomu, že zákonodárce používá pro vymezení okruhu účastníků řízení pojem přímé dotčení, je nezbytné rozlišit dvě kategorie objektivně možného dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo ke stavbě; a to dotčení přímé a nepřímé.

Účastenství ve stavebním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva. Klíčovým pojmem pro vymezení okruhu účastníků stavebního řízení podle stavebního zákona je přitom pojem „přímé dotčení“ [srovn. § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., § 109 odst. 1 písm. d), e), f) zákona č. 183/2006 Sb.]. Stavební úřad musí vždy posoudit, kteří z vlastníků „sousedních“ pozemků a staveb na nich mohou být tím kterým konkrétním vydaným rozhodnutím dotčeni přímo. Z uvedeného se tedy podává, že samotná skutečnost, že pozemek stěžovatele sousedí s pozemkem, na němž má být umístěna stavba, ještě sama o sobě nezakládá stěžovateli účastenství ve stavebním řízení.

Občanský zákoník přiznává v ustanovení § 123 vlastníkovvi za účelem realizace jeho vlastnického práva jednotlivá, svou povahou různorodá dílčí práva (oprávnění). Konkrétně jde o oprávnění předmět vlastnického práva, tj. hmotnou věc (res corporalis) držet, užívat, požívat, tj. brát z věci plody a jiné užitky, nakládat s ní (disponovat), zejména ji - ať již za úplatu či bezúplatně - zcizit a tak ji převést na jinou osobu (ať fyzickou či právnickou). Vlastník věci může však být také ve výkonu jednotlivých vlastnických oprávnění různě omezen, popř. může část svých oprávnění či dokonce všechna - ať již ze své vůle či proti své vůli - pozbýt.

Za účastníka řízení je tedy třeba považovat i vlastníka sousedního pozemku v případě, že stavební úřad dojde k závěru, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd., přímo dotčeno. Je třeba se proto nejprve pokusit o vymezení pojmu přímé dotčení pozemku nebo stavby. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různě imise (§ 127 odst. 1 obč. zák.). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům (viz shora citované ustanovení obč. zák. podle kterého: „Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv... Nesmí ... nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, ... stíněním a vibracemi ...“). Přímým dotčením sousedních nemovitostí může být např. jejich dotčení zvýšenou intenzitou



dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Hledisko charakteru stavby a jejího účelu je přitom ve věci zásadní. Nadto je nutno podotknout, že rušivé jevy, které stěžovatel zmiňuje, nejsou vyvolány stavbou samotnou, tzn. samotným uložením plynové přípojky, ale jsou nezbytnými běžnými průvodními jevy každé obdobné realizované stavby, tzn. vždy se bude jednat dočasně o zvýšený hluk, provoz, zhoršení pohody bydlení apod. Tato negativa však dopadají i na jiné obyvatele a osoby pohybující se v dané lokalitě, než toliko na majitele sousedních pozemků, tj. stěžovatele. Nejvyšší správní soud na tomto místě uzavírá, že ani zde nelze hovořit o přímém dotčení vlastnického práva k pozemku stěžovatele, i když není sporu o tom, že na svých právech pokojného užívání dotčen být po určitou dobu může.

Postavení účastníka stavebního řízení se osobě splňující kritéria uvedená v zákoně přiznává proto, aby mohla hájit svá práva k pozemku nebo stavbě, zejména právo vlastnické. Důvody, které stěžovatel stran svého účastenství v řízení uváděl, však k ochraně vlastnického práva stěžovatele nevedou. Stěžovatel nadto konkrétní porušení svých práv ani netvrdí, pouze obecně konstatuje, že závěry správního orgánu nevycházejí z úplných a bezvadných skutkových zjištění o vzdálenosti stavební rýhy plynovodu od ohradní zdi a její hloubce, a to, že povolením a prováděním stavby může mimo jiné dojít k poškození ohradní zdi otřesy způsobenými provozem stavebních strojů a nákladních aut při hloubení stavební rýhy a dopravě materiálu v bezprostřední blízkosti zdi, a to, že právo stěžovatele na pokojné užívání jeho majetku může být povolením a prováděním stavby plynovodu dotčeno stavebním ruchem, hlukem, prachem, jedovatými výfukovými zplodinami, pachy a zásahem do pohody bydlení.

Stavební úřad ve své úvaze o postavení účastníka řízení vycházel jak z charakteru stavby, její vzdálenosti, jakož se zabýval i možnými dopady realizované stavby do pohody bydlení stěžovatele a na základě učiněných zjištění dospěl k závěru, že postavení účastníka řízení mu nenáleží. Stěžovatel se nadto postavení účastníka řízení ve stavbě „STL plynovodu“ nedomáhal, správní orgán proto o jeho postavení nerozhodoval.

Stěžovatel v průběhu řízení o povolení stavby „STL plynovod“ nežádal o účastenství z titulu dotčení vlastnického práva k ohradní zdi, resp. sousednímu pozemku., i když ve věci územního a stavebního řízení stavby celého bytového objektu a souvisejících komunikací a inženýrských sítí na ul. Gregorova v Písku byl v celém jeho průběhu informován (Nejvyšší správní soud se již několikrát zmiňovanou stavbou bytového objektu na ul. Gregorova, ve vztahu k stěžovateli zabýval, např. v rozsudcích č. j. 5 As 73/2006 - 121 ze dne 13. 6. 2007, č. j. 4 As 41/2005 - 137 ze dne 29. 11. 2006 a dalších). Nelze akceptovat názor stěžovatele, že postupem správních orgánů byl zkrácen na svých právech, neboť žádná práva ani neuplatnil. Nelze tedy akceptovat tvrzení stěžovatele, že neuplynula odvolací lhůta, z důvodu, že rozhodnutí nebylo doručeno všem účastníkům řízení, proto nemohlo nabýt dosud právní moci, nelze souhlasit ani s názorem, že stěžovatel byl opomenut při stanovení okruhu účastníků řízení.

V případě stěžovatele se nejedná o situaci, kdy účastník řízení splnil podmínky účastenství v konkrétním případě a příslušný správní orgán jej v řízení skutečně opomenul; stěžovatel naopak nesplnil podmínky pro to, aby mohl být považován za účastníka řízení, tedy jím nebyl.

Na případ stěžovatele proto nedopadá ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu, podle kterého osoba, která byla účastníkem řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do třiceti dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování dozvěděla, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků řízení, kterým ho správní orgán oznámil.

Lze rovněž zdůraznit, že stavební povolení bylo vydáno na základě předchozího pravomocného rozhodnutí správního orgánu o umístění stavby, kterým byla vyřešena otázka přípustnosti umístění stavby, jakož i souvisejících sítí na předmětných pozemcích. Námitky, jimiž stěžovatel nyní brojí, jsou nadto námitkami nepřipustnými, k nimž by nebylo možné ve stavebním řízení přihlížet, neboť tyto námitky mohly (a měly) být uplatněny v územním řízení, jež vyústilo ve vydání územního rozhodnutí.

Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud i námitku stěžovatele, tvrdí-li, že krajský soud nepřihlédl ke všem skutečnostem, tzn. i k tomu, co stěžovatel neuvedl.

Soudní přezkum ve správním soudnictví je co do svého rozsahu nikoli přezkumem neomezeným, tzn. soudy nepřezkoumávají a přezkoumávat nemohou žalobami napadená rozhodnutí bez zřetele k tomu, co konkrétně žalobce napadanému správnímu rozhodnutí vytýká. Soudy ve správním soudnictví přezkoumávají žalobou napadená správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.), tzn. skutkových či právních důvodů, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné [ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Je proto nezbytné, aby žalobce rozhodné skutečnosti, které dle jeho názoru odůvodňují zrušení žalobou napadeného rozhodnutí resp. prohlášení jeho nicotnosti, v podané soudní žalobě uvedl, protože jenom v případě, že jsou konkrétní žalobní body v podané žalobě dostatečně podrobně uvedeny, může se jimi soud kvalifikovaně zabývat. Míře konkrétnosti uplatněných žalobních bodů pak nutně musí korespondovat míra konkrétnosti odůvodnění soudního rozhodnutí, neboť pokud má soudní přezkum probíhat v mezích žalobních bodů, nelze z povahy věci důvodnost či nedůvodnost zcela obecné námitky odůvodnit zcela konkrétním způsobem, protože nelze předjímat, co konkrétně žalobce namítal. Pokud by tak soud přesto učinil a rozhodnutí přezkoumal se zřetelem k tomu, co v podané žalobě uvedeno není, resp. není postaveno na jisto, že je v žalobě obsaženo, nepostupoval by v takovém případě v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť by již nešlo o přezkum v rámci žalobních bodů. Postup krajského soudu byl zcela *lege artis*.

Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu vady stěžovatelem vytýkané, s jeho právním posouzením se zcela ztotožnil, a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, náklady přesahující jeho běžnou administrativní činnost nevznikly, proto mu náhradu nákladů soud nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2009

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu