



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Z. K.**, zastoupeného Mgr. Viktorem Klímou, advokátem, se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2014, č. j. MHMP 1187814/2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2015, č. j. 11 A 174/2014 – 67,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2015, č. j. 11 A 174/2014 - 67, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 18. 8. 2014, č. j. MHMP 1187814/2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 21 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Viktora Klímy, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem několika pozemků v obci Křeslice, skrze které protéká vodní tok Dobrá voda. Domáhá se účastenství v územním řízení o umístění stavby obytného areálu 43 rodinných domů, neboť se domnívá, že odvodněním nedalekého území

plánované stavby a odvodem dešťové vody do vodního toku Dobrá voda dojde k podmáčení a znehodnocení jeho pozemků. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto odvolání žalobce proti usnesení Úřadu městské části Praha 22, odbor výstavby, ze dne 9. 4. 2014, č. j. P22 2725/2014 OV 04 (dále jen „stavební úřad“), kterým bylo rozhodnuto o tom, že žalobce není účastníkem územního řízení o umístění stavby „JEZERA UHRÍNĚVES II – obytný areál“, tj. 43 rodinných domů v katastrálním území Uhřetěves a Křeslice (dále jen „plánovaná stavba“).

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. V odůvodnění vycházel z extenzivního výkladu § 85 odst. 2 zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Pojem „sousední pozemek“ užitý v tomto ustanovení je dle městského soudu třeba vykládat s ohledem na všechny skutečnosti individuálního případu a nelze jej omezovat pouze na tzv. mezující pozemky, tj. pozemky mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být realizován záměr (nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.ussoud.cz>). Přímé dotčení vlastnického nebo věcného práva souseda posuzoval městský soud s ohledem na velikost stavebního pozemku, umístění a rozměry stavby a účel jejího užívání. Přímé dotčení může být způsobeno imisemi či zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby, přičemž při posuzování účastenství postačuje pouhá možnost dotčení vlastnického nebo věcného práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] Městský soud shledal závěr žalovaného, že žalobce nelze považovat za účastníka řízení o umístění plánované stavby, za správný a dostatečně i srozumitelně odůvodněný. Žalobcovy pozemky jsou vzdáleny necelých pět set metrů od plánované stavby a ze stavebníkem předložené dokumentace nevyplývá, že by na žalobcovy pozemky sváděl srážkovou vodu. Podle městského soudu má žalovaný pravdu v tom, že žalobce musí strpět stávající koryto vodního toku (potok Dobrá voda) na svém pozemku a s ním i množství vody vypouštěné do tohoto toku, a zopakoval, že tok není součástí pozemku, na kterém bude realizován záměr, a množství vody zachycené plánovanou stavbou bude tak malé, že nehrozí zatopení žalobcových pozemků. Nadto správce vodního toku vydal k předmětné stavbě souhlasné stanovisko. Městský soud dále uvedl, že žalovaný nepřekročil meze správního uvážení. Neshledal, že by závěry žalovaného nebyly dostatečně podloženy skutkovými zjištěními nebo že by v nich neměly oporu či že by jeho závěry byly v rozporu se zásadami logického myšlení.

[4] Městský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný se vypořádal se všemi odvolacími námitkami, správně aplikoval právní předpisy a odkázal na podmínky dotčených správních orgánů. Neshledal, že by doručení oznámení o zahájení územního řízení pouze jednotlivě a nikoli veřejnou vyhláškou dle § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, bylo v rozporu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (ze dne 25. 6. 1998, vyhlášená

pokračování

pod č. 124/2004 Sb.m.s., dále jen „Aarhuská úmluva“). Žalobce nebyl v řízení nijak zkrácen na svých právech. Stavební úřad doručil oznámení o zahájení územního řízení v souladu s platnou právní úpravou a žalobci bylo v okamžiku, kdy stavebnímu úřadu oznámil své účastenství v územním řízení, umožněno nahlížet do projektové dokumentace. Usnesení stavebního úřadu, že žalobce není účastníkem řízení, mu bylo řádně doručeno a byl náležitě poučen o možnosti podat opravné prostředky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[6] Stěžovatel tvrdil, že je přímo dotčen na svém vlastnickém právu územním rozhodnutím ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť přes část jeho pozemků má být prostřednictvím vodního toku Dobrá voda přesměrována všechna dešťová voda z plánované stavby. Toto tvrzení opírá o následující argumenty. Pojem účastenství v územním řízení je třeba vykládat extenzivně. Ze znění § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že k založení účastenství v řízení stačí možnost přímého dotčení vlastnického práva, nikoli stoprocentní jistota. V zájmu společenského konsenzu a úcty občanů k právnímu řádu je žádoucí, aby se správní orgány řádně a meritorně vypořádaly se vznesenými námitkami, namísto jejich formálního odmítnutí. Otázka vzdálenosti stěžovatelových pozemků od plánované stavby není při posouzení účastenství nijak relevantní. Přímé dotčení stěžovatelových práv konstatoval vodoprávní úřad, který ve svém vyjádření ze dne 19. 8. 2013 uvedl, že srážkové vody z plánované stavby budou odváděny do vodního toku Dobrá voda, a mohou tedy ovlivnit vodní poměry tohoto toku. Stěžovatel není povinen koryto vodního toku Dobrá voda na svém pozemku strpět ve smyslu § 50 písm. h) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), neboť toto koryto není přírodním korytem ve smyslu § 44 odst. 2 vodního zákona. Z pozemků, na kterých má být umístěna plánovaná stavba, je vyústěna „*strouha vedoucí do propustku pod okresní komunikací, která je následně zaústěna do dosud nedokončené a nezkolaudované 3. stavby základny stavební výroby Uhřetěves – retenční nádrže ve větvi D na pozemcích stěžovatele. Jedná se o pozůstatek dešťové kanalizace národního podniku Stavoservis*“.

[7] Napadený rozsudek je dle názoru stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Soud je povinen vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabýval. Městský soud k námitce stěžovatele, že způsob doručování v řízení před stavebním úřadem byl v rozporu s Aarhuskou úmluvou, pouze uvedl, že námitka není důvodná a následně ocitoval zákonnou úpravu, s aplikací úmluvy se ale nijak nevypořádal. Městský soud ani

žalovaný se rovněž nezabývali námitkou stěžovatele, že lokalita, kde má být plánovaná stavba umístěna, je dle územního plánu vymezena jako záplavové území, je dlouhodobě proscycena vodou a její nutné odvodnění by znamenalo další příval vody na stěžovatelovy pozemky. Rovněž se městský soud ani žalovaný nezabývali námitkou, že záměr odvádět vodu z předmětné stavby do otevřeného odvodňovacího příkopu, jehož dno by mělo být zaústěno do pravostranného přítoku potoku Botiče, je v rozporu s Plánem rozvoje vodovodů a kanalizací hl. města Prahy, neboť pro odvodnění Městské části Praha 22 je určen Říčanský potok, nikoli potok Botič. Žalovaný také nijak nevypořádal námitky uvedené v doplnění přihlášení účastníka do územního řízení ze dne 21. 4. 2014.

[8] Žalovaný podle stěžovatele porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dle § 3 správního řádu. K stěžovatelem navrhovanému důkazu místním šetřením se stavební úřad nijak nevyjádřil a žalovaný pouze citoval zákonná ustanovení, aniž by zvážil prostor pro aplikaci zásady materiální pravdy. Stěžovatel poukázal na nezveřejnění věci na úřední desce Městské části Praha – Křeslice a žádal Nejvyšší správní soud, aby stanovil jasná pravidla pro zveřejňování na úřední desce. Dodal, že usnesení stavebního úřadu ze dne 20. 11. 2014, č. j. P22 10168/2014 OV O4, dosud nenabýlo právní moci.

[9] Závěrem stěžovatel na podporu tvrzení o přímém dotčení svého vlastnického práva odkázal na žalobu Ing. A. J. ve věci umístění stavby obytného areálu v Uhříněvsi v ulici Nad Volyňkou, ve které se mimo jiné uvádí, že likvidace dešťových vod byla stavebním úřadem odsouhlasena do fyzicky neexistujícího vodního toku Dobrá voda, přičemž výpočty, zda toto řešení pojme a odvede dešťovou vodu bez ohrožení okolních nemovitostí, doloženy nebyly.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že z projektové dokumentace včetně vyjádření dotčených orgánů státní správy nevyplývá, že by srážková voda byla odváděna přes pozemky stěžovatele. Skutečnost, že na místě předmětné stavby budou vystavěny rodinné domky, nijak neovlivní množství srážek dopadajících na pozemky, a tedy ani množství vody odváděné do vodního toku Dobrá voda. Posouzení otázky, zda je vodní tok Dobrá voda přírodním, či umělým tokem, náleží vodohospodářskému úřadu, který k předmětné stavbě vydal kladné stanovisko. K tvrzenému rozporu projektové dokumentace s Plánem rozvoje vodovodů a kanalizací hl. města Prahy žalovaný uvedl, že projektová dokumentace byla schválena správcem vodovodů a kanalizací pro hl. m. Prahu. Stavební úřad ani žalovaný neposuzují důvody projektanta pro volbu konkrétního řešení, ale pouze naplnění podmínek dle § 90 stavebního zákona. Povinnost stanovená § 3 správního řádu je omezena zákonnými požadavky pro konkrétní druh žádosti. Požadovat po stavebníkovi podklady jdoucí nad rámec těchto požadavků by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti územního řízení. Způsob doručování byl podrobně odůvodněn v napadeném rozhodnutí i napadeném rozsudku. Závěrem žalovaný upozornil, že řízení, v němž se žalobce domáhá účastenství, bylo zastaveno (právní moc dne 1. 3. 2016).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

pokračování

[11] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované formální náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, posuzoval, zda může mít na jeho rozhodnutí vliv skutečnost, že územní řízení, v němž se stěžovatel domáhal účastenství, bylo zastaveno usnesením stavebního úřadu ze dne 20. 11. 2014, č. j. P22 10168/2014 OV 04, a toto usnesení bylo v průběhu řízení o kasační stížnosti, konkrétně dne 12. 2. 2016, doručeno poslední z osob, s nimiž stavební úřad jednal jako s účastníky řízení.

[12] Odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 s. ř. s. přichází v úvahu v řízení vždy, když se někdo podáním u soudu domáhá, aby soud určitým způsobem jednal, příp. rozhodl, ale soud tak nemůže učinit. V citovaném ustanovení pod písm. a) je kromě výslovně uvedených neodstranitelných podmínek řízení (překážka věci rozsouzené a překážka věci zahájené) počítáno i s jinými neodstranitelnými překážkami řízení, které nejsou nijak definovány. Za takovou překážku však nelze podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu považovat to, že účinky napadeného správního rozhodnutí již vůči žalobci nepůsobí. Předmět řízení neodpadne, pominou-li jen účinky napadeného rozhodnutí, aniž rozhodnutí samo je cestou mimořádných prostředků či obdobných instrumentů odstraněno. Opačný výklad by vedl k odepření práva zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 7 Azs 101/2005 - 46, publ. pod č. 1404/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 As 126/2015 - 33). Územní řízení, v němž se stěžovatel domáhal účastenství, bylo sice zastaveno, napadené rozhodnutí však nadále existuje, a tedy existuje i předmět řízení. Nemá sice již vůči žalobci žádné účinky, je však nadále pravomocné a může být i nezákonné z důvodů uvedených v kasační stížnosti. Žalovaný nadto na správnosti napadeného rozhodnutí, jak vyplývá z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, stále trvá. Odepření věcného přezkumu napadeného rozsudku a s ním i napadeného rozhodnutí by vedlo k odepření práva na soudní ochranu. Nelze ani vyloučit praktickou použitelnost soudního rozhodnutí ve věci, neboť není vyloučeno, že územní řízení o umístění stavby podobných parametrů bude stavebníkem opět zahájeno, a v takovém případě by neexistence rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu stěžovatele opět vrátila do situace, ve které se nacházel na samém počátku soudního řízení. Žalobci tedy nemůže být odepřen přezkum napadeného rozsudku ani napadeného rozhodnutí.

[13] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel namítal zároveň s nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť byla-li by tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stěžovatelových námitek. Stěžovatel namítal, že se městský soud ani žalovaný nevypořádali s řadou jeho námitek směřujících proti plánovanému řešení odtoku srážkových vod a městský soud se nadto nevypořádal s jeho argumentací týkající se aplikace Aarhuské úmluvy.

[15] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se

zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Obdobně je třeba posuzovat i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, z jehož odůvodnění musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť dle ustálené judikatury platí, že přezkoumá-li městský soud rozhodnutí žalovaného, které k tomu pro absenci odůvodnění nebylo vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99).

[17] V první řadě je nutno poznamenat, že posouzení nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je ztížené tím, že osoba, která se domáhá účastenství v územním řízení, zpravidla uvádí jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, a jednak to, co vytyká záměru, o němž se územní řízení vede, přičemž tyto dvě skupiny tvrzení mohou být obsahově shodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Nepřiznání účastenství předpokládá, že se správní orgán bude zabývat každým dílčím důvodem, o který osoba své účastenství opírá, a že kvalifikovaným způsobem vyvrátí opodstatněnost každého důvodu, a tím správnost celého tvrzení (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2007, č. j. 57 Ca 15/2006 - 38, publ. pod č. 1299/2007 Sb. NSS). Je však třeba zdůraznit, že těžiště meritorního přezkumu a dokazování by dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu mělo být v řízení o věci samé (tj. v územním řízení), nikoli v řízení směřujícím k posouzení, zda osobě svědčí postavení účastníka řízení. To by nemělo být natolik obsáhlé a blízce související s předmětem meritorního řízení, aby de facto předjímalo konečné rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 - 63).

[18] Se stěžejním argumentem stěžovatele se žalovaný vypořádal, když uvedl, že dle projektové dokumentace a stanovisek dotčených orgánů má být odvodnění pozemků a svod dešťové vody řešen tak, že to nebude mít vliv na pozemky stěžovatele. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je seznatelné, jak žalovaný o stěžovatelově výtce smýšlel, z jakých skutečností vycházel, podle kterých právních norem rozhodl a jakými úvahami se řídil při posouzení stěžovatelova účastenství. Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[19] Z obdobných důvodů neshledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným ani napadený rozsudek. Důvody, pro které se městský soud ztotožnil se závěry žalovaného ohledně otázky přímého dotčení vlastnického práva stěžovatele, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Městský soud vylicil konkrétní skutkové okolnosti, o

pokračování

něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Co se týče Aarhuské úmluvy, městský soud jasně uvedl, že stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech, se zahájením řízení se seznámil a bylo mu umožněno nahlížet do spisové dokumentace. Stěžovateli je nicméně třeba přisvědčit, že některé závěry městského soudu (např. to, že technické řešení odvodu dešťových vod „*tvoří logický a ucelený podklad*“) působí vzhledem k množství žalobních námitek dosti nepřesvědčivě. To však nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, nýbrž je dáno spíše nesprávným uchopením podstaty posouzení účastenství v územním řízení ze strany městského soudu i žalovaného. Námitce nepřezkoumatelnosti tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil a přistoupil k meritornímu posouzení.

[20] Jádrem sporu spočívá v otázce, zda byl stěžovatel účastníkem územního řízení o umístění plánované stavby. K tomu je třeba uvést, že účastenství v územním řízení nevychází ze správního řádu, ale je speciálně upraveno taxativním výčtem účastníků v § 85 stavebního zákona. Tím je použití obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu vyloučeno (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, publ. pod č. 2368/2011 Sb. NSS). V případě stěžovatele přichází v úvahu účastenství dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, které je založeno na možnosti přímého dotčení vlastnického práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich umístěných v důsledku vydaného územního rozhodnutí. Rozhodující je tedy posouzení, zda stěžovatel je vlastníkem sousedních pozemků a zda může být jeho vlastnické právo územním rozhodnutím přímo dotčeno, přičemž je nutné zdůraznit, že ústavně konformním výkladem citovaného ustanovení je pouze výklad extenzivní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04).

[21] První předpoklad je třeba vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, tak, že sousedním pozemkem není pouze pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována (tzv. mezující pozemek), nýbrž je sousedství třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku. Sousední nemovitostí se rozumí i pozemek, který s plánovanou stavbou bezprostředně nesousedí, ba dokonce může být od stavby i značně vzdálen (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014 - 41).

[22] Druhým předpokladem pro naplnění definice účastníka řízení je potence plánované stavby přímo se dotknout vlastnického práva či jiného práva stěžovatele k pozemku nebo stavbě. Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu. K přímému dotčení může dojít zejména v důsledku imisí. Těmi se obecně rozumí „*výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického práva nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům*“ a typicky spočívají v dotčení hlukem, prachem, pachem, kouřem, světlem či vodou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 - 25, publ. pod č. 2932/2013 Sb. NSS). Jakkoli Nejvyšší správní soud obecně uznává nutnost stanovit určitý limit pro vymezení okruhu účastníků řízení, vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení nelze ospravedlnit zásadou hospodárnosti či procesní ekonomie

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 – 111, publ. pod č. 2029/2010 Sb. NSS).

[23] Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo vyhověno věcným námitkám, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva. Teprve v rámci věcného posouzení mají stavební úřady zkoumat reálnost zásahu do práv účastníka. Úcastenství ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, především právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). K účastenství v řízení zpravidla postačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na vlastnickém či jiném právu, přičemž prokázání opaku je povinností správního orgánu (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2008 – 63). Z ústavního požadavku extenzivního výkladu § 85 stavebního zákona dovodila právní doktrína, že *„zpravidla je třeba při posuzování otázky účastenství v územním řízení vycházet z toho, že územní řízení by mělo být do značné míry otevřené, posuzování účastenství v řízení by mělo být spíše extenzivní, tj. v pochybnostech je třeba s vlastníkem jakékoli nemovitosti, u níž přichází v úvahu konkrétní dotčení, zacházet jako s účastníkem podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. To platí tím spíše, pokud se vlastník takové nemovitosti sám přihlásí a domáhá se účastenství na základě konkrétních tvrzení o dotčení svých práv k nemovitosti“* (POTĚŠIL, L. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014).

[24] Žalovaný nepřisvědčil argumentaci, že stěžovatel mohl být záměrem dotčen na svém vlastnickém právu, neboť podle něj z projektové dokumentace nevyplývá, že by stavebník plánoval likvidovat dešťovou vodu či odvodňovat své pozemky na pozemky stěžovatele. To odůvodnil tím, že odtokové množství dešťové vody do vodního toku Dobrá voda bude regulováno na množství 10 l/s/ha odvodňované plochy. Tato regulace bude spočívat v akumulaci vody do vodní nádrže a postupném vypouštění do *„uvedeného drobného toku“* (pozn. Nejvyššího správního soudu – žalovaný měl zřejmě na mysli vodní tok Dobrá voda). Na základě hydrotechnické zprávy posoudil toto množství vody jako tak malé, že nemůže pozemky stěžovatele zatopit. Dále uvedl, že území plánované stavby bude odvodněno do vodního toku Dobrá voda skrze nově prohloubený odvodňovací příkop.

[25] Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu nepovažuje toto posouzení za natolik komplexní a přesvědčivé, aby mohlo odůvodnit nepřipuštění stěžovatele do územního řízení. Stěžovatelova tvrzení, jež uváděl ve správním řízení, zakládají odůvodněný předpoklad dotčení jeho vlastnického práva v důsledku plánované stavby, přičemž tato možnost nebyla žalovaným dostatečným způsobem vyloučena. Žalovaný namísto toho přistoupil k velmi obecnému a rámcovému věcnému vypořádání stěžovatelových námitk. K věcnému přezkumu však lze přistoupit teprve poté, co stěžovateli byla dána možnost uplatnit veškerá procesní práva spojená s účastenstvím v řízení a co bylo provedeno řádné dokazování (k tomu srov. již zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2008 – 68 a č. j. 2 As 12/2008 – 63). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že vzdálenost stěžovatelova pozemku od plánované stavby sice není rozhodujícím faktorem pro posouzení dotčení vlastnického práva, je nicméně jedním z aspektů vedle velikosti stavebního pozemku,

pokračování

rozměrů stavby či účelu jejího užívání, které je třeba vzít v úvahu při posuzování přímého dotčení vlastnického práva potenciálního účastníka. Naopak naprosto nepatřičným shledává Nejvyšší správní soud odkaz na § 50 písm. h) vodního zákona. Žalovaným ani městským soudem totiž nebylo nijak vypořádáno tvrzení stěžovatele, že v případě potoku Dobrá voda nejde o přirozený vodní tok. Nadto nijak nevysvětlili, z jakého důvodu povinnost vlastníka strpět na svém pozemku koryto přirozeného vodního toku vylučuje možnost dotčení stěžovatelova vlastnického práva plánovanou stavbou.

[26] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud v souvislosti s podmínkou přímého dotčení vlastnického práva nesprávně dovodil, že se jedná o právní normu předpokládající správní uvážení, neboť jde o typický neurčitý právní pojem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 – 48, publ. pod č. 1641/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud připomíná, že neurčité právní pojmy „*zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých právních pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006 – 95). Rozdíl mezi neurčitým právním pojmem a správním uvážením spočívá v tom, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitou skutkovou podstatu lze podřadit pod neurčitý právní pojem obsažený v právní normě, nemá již prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 – 154, publ. pod č. 3073/2014 Sb. NSS). Zatímco správní uvážení podléhá pouze omezenému přezkumu v tom směru, zda správní rozhodnutí „*nevychýlo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2005, č. j. 6 As 304/2004 – 43), výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav lze věcně přezkoumat v celém rozsahu (již zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 37/2011 – 154). Nejvyšší správní soud však došel k závěru, že záměna aplikace neurčitého právního pojmu za správní uvážení ze strany městského soudu v nyní posuzovaném případě nemůže mít vliv na zákonnost řízení před soudem ani na hodnocení zákonnosti správního rozhodnutí. Předně je třeba uvést, že městský soud, poněkud nelogicky, nejprve meritorně posoudil účastenství stěžovatele v územním řízení, aby až posléze prohlásil, že se jedná o věc správního uvážení. Deklarovaný omezený soudní přezkum tedy městský soud na posuzovanou věc de facto neaplikoval. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, když posuzoval přezkoumatelnost napadeného rozsudku, i tato vada je dána především nesprávným uchopením podstaty přezkumu účastenství v soudním řízení ze strany městského soudu, proto posouzení zákonnosti napadeného rozsudku zaměřil na správnost právního posouzení městského soudu ve věci samé.

[27] K námitce týkající se aplikace Aarhuské úmluvy a nezákonného nezveřejnění oznámení o zahájení územního řízení na úřední desce Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že postupem správních orgánů při doručování nebyl stěžovatel dotčen na svých veřejných subjektivních právech. Tyto námitky jsou tudíž nedůvodné. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je hlavním účelem a smyslem doručování poskytnutí možnosti adresátům seznámit se s doručovanou

písemností a uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77, či ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 205/2014 – 26). Přestože je tedy požadavek na to, aby bylo řádně doručováno zcela zásadní, neboť v opačném případě by účastníci řízení mohli být výrazně dotčeni na svých právech, je třeba výklad pravidel pro doručování vykládat s ohledem na materiální funkci doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 – 88, či již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 As 205/2014 – 26). Stěžovatel se, jak sám uvádí, s oznámením o zahájení územního řízení ze dne 18. 3. 2014, č. j. P22 2003/2014 OV 04, seznámil, a na jeho základě se přihlásil jako účastník do územního řízení, bylo mu umožněno nahlédnout do spisové dokumentace a následně bylo o jeho návrhu rozhodnuto. V této souvislosti tedy nedošlo k žádnému zkrácení jeho procesních práv. Za subjektivní veřejná práva jiných, tedy za „účinné, včasné a přiměřené poskytnutí informace dotčené veřejnosti“ (viz poslední odstavec bodu IV. žaloby), stěžovatel v rámci vlastního řízení před správními soudy bojovat nemůže, neboť k tomu není aktivně legitimován.

[28] K námitce neprovedení místního šetření Nejvyšší správní soud uvádí, že neshledal v postupu žalovaného vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z odvolání stěžovatele není patrné, že by důkaz místním šetřením specificky směřoval k prokázání jeho tvrzení o přímém dotčení vlastnického práva. Stěžovatel uvedl, že navrhuje provedení místního šetření, „aby se celá situace na místě vyjasnila“. Vzhledem k tomu, že těžiště dokazování a věcného vypořádání námitek proti záměru by se mělo uskutečnit až v rámci meritorního posouzení věci (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2008 – 63), nebyl žalovaný pro posouzení stěžovatelova účastenství tento důkaz povinen provést. Stěžovateli je však třeba přisvědčit v tom, že žalovaný rezignoval na svou povinnost neprovedení důkazu řádně zdůvodnit. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, však nemohla mít tato vada vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Postupu správních orgánů je nicméně třeba vytknout to, že navzdory stěžovatelovu výslovnému prohlášení, že po nahlédnutí do spisové dokumentace své přihlášení do územního řízení doplní, stavební úřad rozhodl, že stěžovatel účastníkem není, pouhé dva dny po stěžovatelovu pokusu o vstup do řízení, aniž by vyčkal avizovaného doplnění. Dle § 4 odst. 1 a 4 správního řádu má správní orgán povinnost dotčeným osobám *podle možností vycházet vstříc* a umožnit jim *uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*. Postup stavebního úřadu byl tedy v rozporu se zásadou služby veřejnosti jakožto jednou ze základních zásad činnosti veřejné správy. Žalovaný se nicméně s tvrzeními stěžovatele, uplatněnými jak v doplnění přihlášení do řízení tak v odvolání, vypořádal. Postup stavebního úřadu tedy nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že argumenty uvedené v žalobě Ing. A. J., na kterou stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje, jsou shodné s argumenty vznesenými stěžovatelem během soudního řízení a jsou povahy pouze podpůrné. Nejvyšší správní soud nepokládá za potřebné se jimi blíže zabývat (a to ani co do relevance pro toto řízení), neboť za situace, kdy vyhodnotil stěžejní námitky stěžovatele jako důvodné, by to bylo nadbytečné.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i je a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. V dalším řízení žalovaný znovu posoudí stěžovatelovo účastenství v územním řízení. Možnost přímého dotčení vlastnického práva stěžovatele bude muset přesvědčivým a komplexním způsobem vyloučit, jinak bude třeba stěžovateli postavení účastníka řízení přiznat a následně mu též doručit usnesení stavebního úřadu ze dne 20. 11. 2014, č. j. P22 10168/2014 OV 04, kterým bylo zastaveno územní řízení o umístění stavby.

[31] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, a proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel se žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, je nutno považovat ho za úspěšného účastníka. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci byly provedeny tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Těmi jsou převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], podání žaloby ze dne 27. 10. 2014 včetně návrhu na přiznání odkladného účinku jakožto písemné podání ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jež učinil zástupce stěžovatele v řízení před krajským soudem. V rámci řízení o kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli náhradu nákladů řízení za jeden úkon – kasační stížnost ze dne 4. 1. 2016 včetně jejího doplnění ze dne 26. 2. 2016 a sdělení ze dne 14. 4. 2016 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Nejvyšší správní soud neposoudil sdělení stěžovatele ze dne 14. 4. 2016 jako samostatný úkon ve věci samé, neboť v něm stěžovatel nijak nerozvinul svou předchozí argumentaci, pouze zopakoval již uvedené důvody a odkázal na své předchozí podání. Za jeden úkon přísluší částka 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Náklady na zaplacené soudní poplatky činí 3000 Kč za žalobu [položka č. 18 bod 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění do 28. 12. 2014], 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku [položka č. 20 zákona o soudních poplatcích, ve znění do 28. 12. 2014], a 5000 Kč za kasační stížnost [položka č. 19 zákona o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů]. Náklady řízení tvoří součet částky 10 200 Kč (třikrát 3400 Kč) za právní služby a částky 9000 Kč za soudní poplatky. Protože zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 2142 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 21 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. května 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu