



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **S. K.**, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad Tachov**, se sídlem Hornická 1695, Tachov, zastoupený JUDr. Pavlem Zálišem, advokátem se sídlem Nádražní náměstí 299/8, Mariánské Lázně, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) M. P., II) P. P.**, oba zastoupeni JUDr. Petrem Šlaufem, advokátem se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2018, č. j. 3468/2018-OVÚP/TC, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2019, č. j. 57 A 143/2018 – 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2019, č. j. 57 A 143/2018 – 77, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 22. 1. 2019, č. j. 57 A 143/2018 - 77, Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zrušil rozhodnutí ze dne 5. 9. 2018, č. j. 3468/2018-OVÚP/TC (dále jen „napadené rozhodnutí“) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 78 odst. 4 a § 96a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a §

15c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, vydal společný souhlas se stavebním záměrem osob zúčastněných na řízení, a sice s novostavbou rodinného domu – X na pozemku parc. č. X (orná půda) v katastrálním území X. Žalobce se domáhal u krajského soudu zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nezajištění jeho souhlasu v pozici přímo dotčeného vlastníka sousední stavby s vydáním společného souhlasu v souladu s § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona.

[2] Podle krajského soudu žalovaný skutečně pochybil, vydal-li napadené rozhodnutí, aniž by osoby zúčastněné na řízení předložily souhlas žalobce s jejich stavebním záměrem. V rozsudku se zabýval především interpretační pojmu „soused“. Žalobcovo vlastnické právo k přilehlé nemovitosti mohlo být stavebním záměrem alespoň potenciálně dotčeno. Plyne to z reálií v místě stavby. To je totiž velmi řídké osídleno a z katastrálních map vyplývá, že jediná izolovaná stavba se nachází právě na pozemku žalobce, a to přímo přes silnici ve vzdálenosti cca 20 metrů. Krajský soud zdůraznil, že v projednávané věci jde o otázku naplnění podmínek pro vedení zvláštního typu „zkráceného řízení“ ve formě vydání souhlasu, nikoli o samotné věcné posouzení zákonnosti záměru stavebníka. Ve správním řízení shledal vady, neboť osoby zúčastněné na řízení jako stavebníci nepředložily v řízení o vydání souhlasu souhlasy všech osob, jejichž vlastnické právo může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno, konkrétně žalobce. Proto napadené rozhodnutí zrušil a celou věc vrátil k řízení žalovanému.

II. Kasační stížnost žalovaného, osob zúčastněných na řízení a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný [dále jen „stěžovatel 1“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu posouzení věci a řízení před ním trpí procesními vadami.

[4] Stěžovatel 1) předně rozporuje, že byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť dle jeho názoru nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s dostatečnou měrou zjevnosti porušení. Při určení sousedů, jejichž souhlas je ke stavebnímu záměru osob zúčastněných na řízení třeba, vyšel z konceptu mezujících vlastníků. Krajský soud jeho výklad označil za příliš restriktivní, sám krajský soud však přistoupil k výkladu pojmu „dotčené osoby“ příliš extenzivně. *Ad absurdum* by pak měli patřit mezi dotčené osoby „všichni vlastníci pozemků, z jejichž pozemku by byla zamýšlená stavba vidět“.

[5] Stěžovatel 1) také namítá, že krajský soud nepřesně identifikoval riziko přímého a dostatečně intenzivního zásahu do sféry žalobce. Konstatuje, že stavební záměr je navržen jako přízemní bungalov s výškou nepřesahující 7 metrů s minimálním dopadem na okolí. Parcela je také dlouhodobě uvedena jako stavební pozemek v územním plánu obce, k čemuž se mohl žalobce již dříve vyjádřit při schvalování tohoto plánu.

pokračování

[6] Dále stěžovatel 1) vytýká soudnímu řízení před krajským soudem zcela zásadní procesní vadu. Stavebníkům (osobám zúčastněným na řízení), kteří žádali o společný souhlas, tj. M. P. a P. P., nebylo fakticky umožněno účastnit se řízení před krajským soudem v postavení osob zúčastněných na řízení, ačkoli takto byli shodně označeni v žalobě. Je zjevné, že celá věc nepochybně negativně zasahuje do realizace stavby a je schopna jim způsobit škodu (zejména v realizaci smlouvy o dílo). Do dne konání ústního jednání však nebyli stavebníci o řízení vyrozuměni ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s., a nemohli tak do jeho průběhu a závěrů krajského soudu nijak zasáhnout.

[7] Závěrem stěžovatel 1) namítá, že krajský soud nezohlednil, že zrušením jeho rozhodnutí dojde k zásahu do ochrany práv třetích osob (stavebníků) nabytých v dobré víře. Z uvedených důvodů požaduje stěžovatel 1) zrušení napadeného rozsudku a navrácení celé věci krajskému soudu.

[8] Osoby zúčastněné na řízení [dále jen „stěžovatelé 2)“] v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnily taktéž důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s.

[9] V kasační stížnosti namítají obdobně jako stěžovatel 1) zásah do svých procesních práv, jelikož jim nebylo umožněno vlivem pozdního doručení vyrozumění o vedeném řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Dále se především opírají o existenci své dobré víry ve správním řízení vedeném stěžovatelem 1). Krajský soud se podle jejich názoru v rozhodnutí odmítl věnovat možným negativním důsledkům, které pro ně znamená zrušení napadeného rozhodnutí. Obecně shrnují, že žalobcova argumentace ohledně vzniků prachových či hlukových emisí vlivem realizace plánované stavby je irelevantní, jelikož by se zcela evidentně jednalo pouze o jednorázovou záležitost týkající se realizace stavby. Dále uvádějí, že žalobce nedostatečně prokázal zásah do svého vlastnických práv formou emisí. Rovněž namítají neproporcionální zásah do svého vlastnického práva ve smyslu zásahu do ekonomických závazků (smlouva o dílo, hypoteční úvěr) pro realizaci stavby a samotného bydlení. V ostatním je stížnost obsahově shodná s výše uvedenou kasační stížností stěžovatele 1).

[10] Ke kasační stížnosti stěžovatele 1) a stěžovatelů 2) se vyjádřil rovněž žalobce. Obdobně jako v žalobě zdůrazňuje jako rozhodný aspekt potencialitu zásahu do jeho vlastnického práva (skrže hlukové a prachové emise). Shledává proto naplnění možnosti přímého dotčení na svých právech korespondující s podstatou § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. S poukazem na pokračování stavebních prací na stavbě stěžovatelů 2) i po zrušení napadeného rozhodnutí zpochybňuje jejich dobrou víru. V ostatním se jeho vyjádření shoduje s argumentací uvedenou již v žalobě podané u krajského soudu. Z uvedených důvodů požaduje žalobce zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Stěžejní námitku kasačních stížností stěžovatelů 1) a 2) představuje údajná nesprávná interpretace pojmu „přímo dotčená osoba“ ve smyslu § 96 odst. 3 písm. c) stavebního zákona krajským soudem. Podle § 96a odst. 2 stavebního zákona totiž platí, že *(p)odá-li stavebník oznámení záměru podle § 96 a ohlášení stavebního záměru podle § 105 (dále jen "společné oznámení záměru"), vydá stavební úřad společný souhlas, za předpokladu, že jsou splněny požadavky a podmínky § 96 a 105. Ke společnému oznámení záměru stavebník připojí doklady podle § 96 odst. 3 písm. a) až e) a dokumentaci podle povahy záměru uvedenou v § 105 odst. 2 až 6.*

[13] Podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona *(o)známení záměru obsahuje kromě obecných náležitostí údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje dotčených pozemků a staveb. K oznámení oznamovatel připojí souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m, (...).* U stavby zcela nového rodinného domu zjevně nejde o žádnou z výluk podle § 103 stavebního zákona [resp. § 79 odst. 2 stavebního zákona, na nějž § 103 odst. 1 písm. a) tohoto zákona odkazuje].

[14] Podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem (...) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[15] Nejvyšší správní soud se v projednávané věci v otázce interpretace pojmu dotčené osoby ve smyslu ustanovení § 96 odst. 3 písm. c) stavebního zákona ztotožňuje s argumentací a závěrem krajského soudu. Podle něho je stavební záměr stěžovatelů 2) způsobilý ovlivnit právní sféru žalobce, ač je nemezujícím sousedem, a proto žalobce je dotčenou osobou podle § 96 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. *„Rozhodující není existence fyzické hranice mezi pozemkem stavebníka a stěžovatele, ale možnost, že i přes jistou bagatelní vzdálenost může dojít k porušení či ohrožení stěžovatelových práv.“* (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 59/99). Pojem „přímo dotčená osoba“ nelze omezit pouze na mezující sousedy. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze vnímat tento pojem restriktivním způsobem: *„Dotčenost se (...) nevyčerpává mechanicky vnímaným sousedstvím, i vlastník pozemku či stavby vzdálenější může výjimečně být dotčen, pokud mohou být reálně podstatně ovlivněny poměry i na tomto pozemku (stavbě).“* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 - 27, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, či ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89). K dotčenosti vzdálenějšího souseda tedy postačuje potencialita zásahu (např. ve formě možných emisí). Dle citovaného judikátu může být dotčeným nemezujícím sousedem také osoba vlastníci nemovitost i 500 metrů od navržené stavby. Argumentují-li stěžovatelé příliš extenzivním výkladem uvedeného pojmu, je nutno poukázat na konkrétní okolnosti případu. Jde o

pokračování

lokalitu zatím jen minimálně zastavěnou, v podstatě o volnou krajinu. Klíčová je blízkosti stavebního záměru osob zúčastněných na řízení a penzionu žalobce nacházejícího se od stavby jen „přes silnici“ ve vzdálenosti cca 20 metrů. Nová stavba se umísťuje přímo naproti penzionu žalobce, přičemž ostatní parcely v širém okolí nejsou zastavěny. Stavební záměr se tudíž nachází v celkově nezastavěném území a jedinou zastavěnou parcelou je právě žalobcův penzion. Vzhledem ke v tomto smyslu (s ohledem na volnou krajinu v lokalitě lokality a řidkost zástavby tam umístěné) velmi blízké „relativní“ vzdálenosti mezi stavebním záměrem a penzionem žalobce a ke skutečnosti, že žalobce penzion využívá také pro své podnikatelské aktivity, je dána možnost zásahu do žalobcových práv.

[16] Žalobce uvedl výčet potenciálních zásahů formou prachových a hlukových emisí. Jedná se o konkrétní označení negativních dopadů, které by jej mohly omezovat v užívání penzionu. Tyto emise nelze vnímat jen v souvislosti s realizací stavby. Jejich zvýšení oproti dosavadnímu stavu je nutno vztahovat i k budoucímu užívání stavby stěžovatelů 2) a s ohledem na „relativní“ blízkost obou staveb mohou být významné – např. pokud by se ve stavbě stěžovatelů 2) topilo pevnými palivy produkujícími ve značné míře kouř, je dotčení žalobce takovýmito nepříjemnými dopady zcela reálné. Uvedené a i případné jiné možné zvýšení emisí tedy je reálně představitelné. To postačuje pro naplnění pojmu „dotčení“ (srov. výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 - 27) ve smyslu § 96 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Žalobce tudíž naplňoval podmínku, na základě níž s ním mělo být zacházeno jako s osobou přímo dotčenou, resp. nemezujícím sousedem. Nevyžádání si souhlasu žalobce jako nemezujícího souseda v daném případě vedlo ke zkrácení jeho procesních a potenciálně i hmotných práv.

[17] Ve shodě s krajským soudem je však třeba zdůraznit, že přiznáním postavení „osoby přímo dotčené“ žalobci není nijak zpochybněna zákonnost záměru stavebníka. Ta má být posouzena právě i ve světle případných výhrad žalobce, které mohou být velmi dobře zcela nedůvodné. Žalobce však musí mít právo je uplatnit a má taktéž právo na jejich řádné vypořádání. Výsledkem může být závěr, že jsou nedůvodné, případně mohou být zohledněny v určitých podmínkách pro uskutečnění stavby, avšak takových, jež nikterak nezabrání jejímu vzniku dle představ stěžovatelů 2). Není pochyb, že žalobce nemá právo stavbě stěžovatelů 2) zabránit jen proto, že se mu nelíbí. Má toliko právo, aby její dopady do jeho práv byly přiměřené.

[18] K podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem tedy nepřibráním žalobce do tohoto řízení nepochybně došlo, a krajský soud proto správně shledal, že jde o důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, jež bylo založeno na neúplných podkladech.

[19] Ohledně zásahu do procesních práv stěžovatelů 2) se Nejvyšší správní soud nicméně ztotožňuje se stížními námitkami. Krajský soud nařídil dne 23. 11. 2018 jednání na den 22. 1. 2019 (viz spis krajského soudu - č. l. 18). Vyrozumění o jednání a podání žaloby proti napadenému rozhodnutí bylo stěžovatelům 2) doručeno až dne 1. 2. 2019 (viz spis krajského soudu - přiložené doručky na č. l. 48). Až v tento den stěžovatelé 2) telefonicky sdělili krajskému soudu, že hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (jejich písemné sdělení bylo doručeno krajskému soudu dne 4. 2. 2019). Stěžovatelé

2) se tedy nejen nemohli zúčastnit ústního jednání, ale nemohli se ani vyjádřit k žalobě, neboť řízení o žalobě žalobce bylo rozsudkem ze dne 22. 1. 2019 již skončeno. Vadným postupem krajského soudu tak byla znemožněna jejich procesní obrana proti žalobě. Krajský soud tedy zatížil své rozhodnutí vadou řízení při postupu vůči stěžovatelům 2), kvůli níž bylo nezbytné jeho rozsudek zrušit (k tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81, publ. pod č. 489/2005 Sb. NSS, či z poslední doby rozsudek ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 63/2017 - 44, shrnující obdobnou judikaturu).

[20] Naproti tomu námitka, že zrušení rozhodnutí stěžovatele 1) bylo neproporcionálním zásahem do vlastnických práv stěžovatelů 2) v porovnání se zásahem do vlastnických práv žalobce, pokud by napadené rozhodnutí zrušeno nebylo, a k jejich dobré víře ve správnost rozhodnutí stěžovatele 1), není důvodná. Stěžovatelé 2) pravděpodobně mohli být v dobré víře ohledně správnosti a zákonnosti vydaného společného souhlasu. Nicméně jejich dobrá víra nemůže mít přednost před prosazením objektivní zákonnosti na základě řádné a včasné žaloby proti rozhodnutí stěžovatele 1), jelikož soudní řád správní neumožňuje z tohoto důvodu žalobu zamítnout (viz *a contrario* § 78 odst. 1 s. ř. s.; jinak tomu může být např. v přezkumném řízení správním, viz § 94 odst. 4 správního řádu) Pokud snad stěžovatelé 2) utrpěli škodu nezákonným rozhodnutím stěžovatele 1), jež bylo krajským soudem zrušeno, mají možnost se za podmínek stanovených v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), domáhat její náhrady.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, neboť kasační stížnosti stěžovatelů byly co do části jimi uplatněných námitek důvodné (§ 103 odst. 1 písm. d) *in fine* s. ř. s.), jelikož krajský soud se v řízení před ním vedeném dopustil vady, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[22] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne v něm i o nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti a osob na tomto řízení zúčastněných (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. července 2020

pokračování

JUDr. Karel Šimka
předseda

senátu