



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobci: **a) Ing. R. S.**
bytem X

b) MUDr. Š P.
bytem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha

za účasti: **a) AMZ Financial Group, s.r.o.**
sídlem Přívozní 1054, Praha
zastoupena advokátem JUDr. Markem Nespalou
sídlem Bělehradská 77, Praha

b) R. A.
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Markem Nespalou
sídlem Bělehradská 77, Praha

o **žalobách proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 4. 11. 2019, č. j. 149438/2019/KUSK,

takto:

- I. Řízení vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 43 A 12/2020 a 51 A 15/2020 se spojují ke společnému projednání. Věc bude nadále vedena pod sp. zn. 43 A 12/2020.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2019, č. j. 149438/2019/KUSK, se ve výroku b) v části, v níž byla odvolání žalobců zamítnuta jako nepřípustná, ruší a věc se v tomto rozsahu vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Ve zbytku se žaloby odmítají.
- IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení částku 3 121 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Průběh řízení

1. Dne 4. 8. 2017 byla Městskému úřadu Brandýs nad Labem - Stará Boleslav (dále jen „stavební úřad“) doručena žádost společnosti AMZ Financial Group, s.r.o. (dále jen „AMZ Financial Group“), jakožto stavebníka o stavební povolení pro stavbu souboru bytových domů o celkem 328 bytech a celkové užitkové ploše 17 190 m². Dle žádosti se mělo jednat o výstavbu souboru bytů na pozemcích parc. č. XA, XB a XC (pozn. soudu: všechny nemovitosti uvedené v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území B. n L.). Dále je v žádosti uvedeno, že stavba byla umístěna rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 12. 2009. Součástí stavby má dle žádosti být též výstavba protihlukové stěny a přístřešků pro odpad.
2. K výzvě stavebního úřadu byla žádost doplněna o další podklady. V doplnění žádosti ze dne 9. 3. 2018 je jako stavebník uveden pan R. A.
3. Dne 8. 8. 2018 vydal stavební úřad oznámení o zahájení stavebního řízení. V něm konstatoval, že jde o stavbu 4 bytových domů a protihlukové stěny na třech výše uvedených pozemcích. Bytové domy mají být tvořeny jedním podzemním a čtyřmi nadzemními podlažními. Dále je popsána konstrukce domů. Bytové domy má tvořit celkem 328 bytů. Na konci oznámení je uveden seznam účastníků řízení. Za účastníky řízení podle § 109 písm. a) až d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), kterým bude doručováno jednotlivě, stavební úřad označil AMZ Financial Group, R. A. a společnost ARCHITEP HK s.r.o. Dále vyjmenoval účastníky řízení podle § 109 písm. e) a f) stavebního zákona, kterým bude doručovat veřejnou vyhláškou. Těch je v oznámení uvedeno přibližně 55. Žalobci mezi ně nebyli zařazeni.
4. U oznámení je ve spise založen výtisk „Informace o parcele - sousední parcely“ z katastru nemovitostí, vytištěný dne 8. 8. 2018, kde jsou uvedeny parcely sousedící s výše uvedenými pozemky, a jejich vlastníci.
5. Dne 14. 9. 2018 vydal stavební úřad rozhodnutí, č. j. OSÚÚPPP-79896/2018-JANJI (dále jen „stavební povolení“), jímž povolil stavbu 4 bytových domů a protihlukové zdi na pozemcích parc. č. XA, XB a XC (dále jen „stavba“). Bytové domy mají mít dle stavebního povolení jedno podzemní a 4 nadzemní podlaží, budou obsahovat 328 bytů a budou vystavěny na společném suterénu. Protihluková stěna bude založena na betonovém stupňovitém pásu. Dále stavební úřad stanovil podmínky pro provedení stavby. Žalobci opět nebyli uvedeni mezi účastníky řízení.
6. Proti stavebnímu povolení podalo několik osob odvolání, mezi nimi též žalobci. Žalobci shodně namítali, že dle § 109 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení i vlastník sousedního pozemku či stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo přímo dotčeno prováděním stavby. Stavební úřad se vůbec nezabýval těmito možnými účastníky a vymezil okruh účastníků pouze na „mezující“ sousedy. To žalobci označili za vadné, formální, restriktivní a rozporné s judikaturou. Žalobce a) uvedl, že je vlastníkem pozemku a na něm stojícího rodinného domu, který bude od povolované stavby vzdálen asi 15 metrů. Žalobkyně b) uvedla, že je vlastníkem pozemku a na něm stojícího rodinného domu, který bude od povolované stavby vzdálen asi 35 metrů. Povolovaná stavba přitom obsahuje více než 300 bytů, které naddimenzovanou výškou a intenzitou zastavěnosti

pozemku, vyvolanou dopravní obslužností, ale i zvýšením počtu osob v dosud klidné rezidenční čtvrti negativně ovlivní jejich pohodu bydlení a cenu nemovitostí; a to konkrétně tím, že po dobu výstavby budou okolo jejich nemovitostí projíždět nákladní automobily a stavební práce budou probíhat v jejich bezprostřední blízkosti, a proto přinejmenším po dobu výstavby budou žalobci obtěžováni nadměrným hlukem a prašností. Nadto samotná existence stavby bude působit hluk a imise z dopravní obslužnosti. Vzhledem k plánovanému počtu bytů lze předpokládat, že okolo jejich nemovitostí projede každý den několik stovek automobilů. Tyto skutečnosti zakládají dotčení na jejich právech – v případě žalobce a) jakožto vlastníka nemovitosti č. p. XD a pozemku parc. č. XE, v případě žalobkyně b) jako vlastníka nemovitosti č. p. XF. Stavební úřad s nimi však nejednal jako s účastníky a neinformoval je o probíhajícímu řízení, nedal jim tedy příležitost využít svých procesních práv. Dle žalobců toto pochybení nelze zhojit v rámci odvolacího řízení, proto je třeba stavební povolení zrušit. Dále v odvolání namítli, že stavební povolení se týká 4 domů, avšak jedno ze závazných stanovisek se týká 7 domů (souhlas s vytápěním), proto je nejasně stanoven předmět řízení, že stavební povolení bylo vydáno v rozporu s výškovou a prostorovou regulací, stavební úřad také (nezákonně) neodůvodnil, z jakého důvodu upustil od ústního jednání, dále nedal účastníkům možnost se v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) seznámit s podklady před vydáním stavebního povolení. Také namítli systémovou podjatost stavebního úřadu v dané věci, nedostatečné odůvodnění stavebního povolení, poukázali na nové skutečnosti v území, nedodržení povinné odstupové vzdálenosti stavby, narušení pohody bydlení, nadlimitní zátěž území, nedodržení požadavků pro bezbariérový přístup a nezákonná a věcně nesprávná závazná stanoviska.

7. Žalovaný rozhodl o podaných odvoláních shora uvedeným rozhodnutím ze dne 4. 11. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Odvolání podaná osobami, které považoval ve shodě se stavebním úřadem za účastníky stavebního řízení, věcně přezkoumal a na podkladě jejich odvolání výrokem a) napadeného rozhodnutí stavební povolení změnil (uvedl, že domy budou obsahovat 303 místo 328 bytů, a mezi účastníky řízení doplnil osobu zúčastněnou na řízení) a ve zbytku jej potvrdil.
8. Výrokem b) napadeného rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání obou žalobců a pěti dalších osob podle § 92 odst. 1 správního řádu pro nepřipustnost. V odůvodnění výroku b) napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že tito odvolatelé (včetně žalobců) nejsou účastníky řízení podle § 109 stavebního zákona. Žalovaný konstatoval, že stavební úřad zahrnul mezi účastníky řízení vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich, včetně vlastníků pozemků a staveb, které mají společnou hranici s pozemkem, na kterém je umístěna přístupová komunikace pro projednávanou stavbu. Žalovaný považoval takto vymezený okruh účastníků za dostatečný. Zdůraznil, že se nejedná o územní řízení, v němž by se zkoumal vliv stavby na okolí, ale o stavební řízení, v němž je posuzován vliv provádění stavby na okolí a okruh účastníků je zpravidla užší. Postup provádění stavby žalovaný označil za shodný s rodinnými domy, pouze bude výstavba trvat déle s ohledem na rozsah stavby. Při provádění nebude okolí nepřiměřeně obtěžováno hlukem, prachem či vibracemi. Připustil, že při každém provádění stavby dochází k určitému obtěžování vlastníků okolních nemovitostí hlukem, prachem či exhalacemi, nesmí jít však o obtěžování nad přípustnou mez. Ani vlastníci sousedních nemovitostí zahrnutí stavebním

úřadem mezi účastníky řízení nebudou obtěžováni prováděním stavby a provozem stavby nad přípustnou mez. Proto není nezbytné stanovit okruh účastníků širěji, než jak učinil stavební úřad. Proto ani žalovaný nezahrnul odvolatele uvedené ve výroku b) napadeného rozhodnutí, včetně žalobců, mezi účastníky stavebního řízení.

Shrnutí žalob

9. Oba žalobci podali proti napadenému rozhodnutí žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a to prakticky totožného znění. Oba se domáhají zrušení napadeného rozhodnutí v celém jeho rozsahu a současně zrušení stavebního povolení.
10. Žalobce a) předně uvádí, že je vlastníkem pozemků parc. č. XE a st. XG. Žalobkyně b) uvádí, že je vlastníkem nemovitosti na pozemku parc. č. XF. Oba poukazují na to, že povolovaná stavba bude vzdálena od jejich nemovitostí jen cca 50 metrů. Shodně tvrdí, že tak budou vystaveni všem negativním vlivům stavebních prací (hluk, prachu, vibrací), a to ze stavební činnosti a z těžké stavební techniky, která se bude dlouhodobě v okolí stavby pohybovat, a také ze samotné existence stavby. Jejich vlastnické právo je ohroženo též případným požárem, který se může rozšířit z povolované stavby v důsledku nesprávně popsané a posouzené požární bezpečnosti.
11. Žalobci namítli, že již stavební úřad postupoval nesprávně, když s nimi nejednal jako s účastníky řízení. Okruh účastníků stanovil pouze na „mezující sousedy“, tedy vadně, formalisticky, restriktivně a v rozporu s ustálenou judikaturou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pak vůbec nezdůvodnil, zda bude prováděním stavby skutečně dotčeno vlastnické právo pouze mezujících sousedů nebo též ostatních účastníků odvolacího řízení (včetně žalobců), jež tvrdili, že jsou opomenutými účastníky stavebního řízení. Tvzení žalovaného, že stavba 7 domů o zhruba 300 bytech bude realizována podobným postupem jako stavba rodinného domu, žalobci označili za nepřipustnou bagatelizaci vlivů na jejich vlastnické právo. Argument žalovaného, že vlastníci nebudou obtěžováni prováděním stavby nad přípustnou mez, není dokladem o nedotčenosti na právech, potažmo důvodem pro nepřiznání účastenství, ale pouhým konstatováním splnění zákonných limitů. Obtěžování nad přípustnou mez je samozřejmě zakázáno, a nemůže být proto kritériem pro účast na řízení. V takovém případě by totiž nebyli účastníky řízení ani bezprostřední sousedé. Žalovaný tím naopak připouští, že k obtěžování při výstavbě dojde.
12. Žalobci jsou přesvědčeni, že jsou osobami, které budou stavbou přímo dotčeny, neboť minimálně v průběhu stavebních prací budou okolo jejich nemovitostí projíždět těžké automobily a obtěžovat je nadměrným hlukem a prašností. Obdobně bude obtěžování stavebními pracemi, které budou probíhat v bezprostřední blízkosti jejich nemovitostí a budou je obtěžovat nadměrným hlukem a prašností přinejmenším několik měsíců.
13. Stavební úřad ovšem s žalobci jako s účastníky řízení nejednal, o probíhajícím řízení je neinformoval a neumožnil jim se řízení účastnit a využívat svých procesních práv. Žalobci tak neměli možnost hájit svá práva. Došlo k porušení jejich práva na spravedlivý proces. Žalobci k tomu odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009 - 123.

14. Dle dalších žalobních tvrzení žalovaný pochybil tím, že v rámci odvolacího řízení změnil využívání částí povolované stavby na základě změny požárně bezpečnostních řešení, avšak po stavebníkovi nepožadoval úpravu projektové dokumentace. Veškerá závazná stanoviska byla tedy vydána k původní projektové dokumentaci bez promítnutí změn využívání částí stavby. Žalovaný tak například opomenul, že počet bytových jednotek, k jehož změně došlo, je výchozím údajem např. pro výpočet povinného počtu parkovacích míst. V rámci odvolacího řízení také byla spisová dokumentace doplněna o nové požárně bezpečnostní řešení a nové závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru. Proti těmto dokumentům žalobci (a další odvolatelé) brojili ve svých odvoláních. Žalovaný v rozporu s § 149 odst. 5 správního řádu nepředložil toto nově doložené závazné stanovisko k přezkumu nadřízenému orgánu, ale sám jej posoudil jako věcně správné. Žalovaný taktéž postupoval nesprávně, neboť se řídil nesprávným výkladem § 4 odst. 9 stavebního zákona, přestože i dle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj z roku 2019 se toto ustanovení v odvolacím řízení neužije. Stavební úřad také postupoval nesprávně, pokud nenařídil ústní jednání ve věci a tento svůj postup nikterak neodůvodnil.

Vyjádření žalovaného k žalobám

15. Žalovaný v obou svých vyjádření ze dne 29. 6. 2020 uvedl, že žalobci jsou oprávněni zpochybnit napadené rozhodnutí pouze v rozsahu, ve kterém jim svědčí postavení účastníka řízení. Žalobci nebyli účastníky řízení před stavebním úřadem, s čímž se žalovaný ztotožnil s ohledem na to, že stavba nebude probíhat v těsném sousedství nemovitostí žalobců. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvedl, že na svém názoru setrvává nadále. Odkázal také na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 45 A 93/2016 - 80, z něhož dovodil, že okruh účastníků stavebního řízení je užší než okruh účastníků územního řízení. Stavba bude prováděna obdobnou technologií jako výstavba rodinného domu. Její realizace pouze potrvá delší dobu. Na základě toho nelze rozšiřovat okruh účastníků. Žaloby považuje za nedůvodné a navrhuje, aby je soud zamítl.

Repliky žalobců

16. Žalobci opět shodně ve svých replikách ze dne 3. 11. 2020 uvedli, že nejsou sice mezujícími sousedy stavby samotné, ale vlastní nemovitosti v bezprostřední blízkosti dopravní komunikace, která bude využívána pro stavbu. Jedná se o klidnou komunikaci místního významu, po níž bude stavba obsluhována. Dále uvedli, že rozsah, intenzita a kvantita výstavby má vliv na intenzitu zásahu do jejich práv, a proto je nezbytné stanovit odlišný okruh účastníků než v případě stavby rodinného domu. Žalobci uvedli, že při výstavbě žalovaným zmiňovaného rodinného domu by kolem jejich nemovitostí projely dva nákladní automobily denně, avšak v případě bytových domů se bude jednat o desítky nákladních automobilů v řádu několika měsíců či let. Dále opětovně poukázali na to, že žalovaný nepředložil závazné stanovisko (nové požárně bezpečnostní řešení stavby) k přezkumu nadřízenému orgánu a zopakovali i další žalobní body uplatněné v žalobě. Závěrem poukázali též na to, že přístupovou komunikací k plánované stavbě 303 bytů je přístupová komunikace plánovaná pro 20 rodinných domů. Za nevhodné také považují její napojení na páteřní komunikaci zajišťující spojení s centrem města. Realizaci stavby tak mj.

dojde nejen ke zhoršení dopravní situace, ale ovlivněna bude také bezpečnost účastníků silničního provozu, včetně chodců.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

17. Ve vztahu k řízení o žalobě žalobce a) R. A. sdělil, že napadené rozhodnutí považuje za zcela řádné a bezvadné. Zahájení soudního řízení ze strany žalobce a) označil za zcela účelové a šikanózní. Nehodlá proto participovat na soudním řízení o žalobě, jež postrádá jakoukoli relevanci. Proto neuplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení.
18. Ve vztahu k řízení o žalobě žalobce a) se přihlásila jako osoba zúčastněná na řízení AMZ Financial Group. Ta ve vyjádření k žalobě ze dne 25. 3. 2021 poukázala na to, že stavební úřad neoznačil za účastníky pouze „mezující“ sousedy, nýbrž i vlastníky nemovitostí, jež přímo sousedí s přístupovou komunikací pro projednávanou stavbu. Okruh účastníku byl tedy širší, než uvedl žalobce a). AMZ Financial Group uvedla, že právě imise jsou určujícím kritériem pro určení přímého dotčení práv osoby – tedy pro účastenství ve stavebním řízení. Imisemi se pak rozumí výkon vlastnického práva, kterým je zasahována do cizího vlastnického práva nad míru přiměřenou poměrům. Zdůraznila, že tato možnost zásahu musí být reálná. V tomto AMZ Financial Group odkázala na rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 215/2018 - 33. Žalovaný k tomu uvedl, že s ohledem na použité technologie nebudou vlastníci sousedních nemovitostí obtěžováni realizací stavby nad přípustnou mez. Tím se dle AMZ Financial Group žalovaný vypořádal s přímým dotčením a není důvod k tomu, aby žalobce a) byl účastníkem řízení nad rámec určených účastníků. AMZ Financial Group poukázala na rozdílnost řízení o umístění stavby a o stavebním povolení a zdůraznila, že nyní lze v otázce účastenství vycházet výhradně z přímého dotčení prováděním stavby (nikoliv vlivem stavby na okolí). Uvedla, že některé námitky žalobce a) tak již v této fázi řízení (tedy ve stavebním řízení) nelze projednat. Není vadou řízení jako takového, že žalobce a) nepostupoval v souladu se zásadou, že bdělým patří práva, a nedomáhal se svých práv v řízení o umístění stavby a neuvádí ani žádný důvod, který mu v tom bránil. AMZ Financial Group také poukázala na to, že dle katastru nemovitostí žalobce a) není vlastníkem pozemku parc. č. XF, jak uvedl v žalobě. Proto není aktivně věcně legitimován k podání žaloby. Dále se AMZ Financial Group vyjádřila k ostatním žalobním bodům. Závěrem uvedla, že žalobce a) netvrdí, že by došlo ke zkrácení jeho práv dle § 65 s. ř. s. Není dostačující, že žalobce a) namítá dotčení práv v obecné rovině, naopak ze žaloby musí být zřejmé, do kterého jeho práva mělo být zasazeno. Proto navrhl, aby soud žalobu žalobce a) zamítl jako nedůvodnou.
19. Ve vztahu k řízení o žalobě žalobkyně b) R. A. naopak sdělil, že využívá práva osoby zúčastněné na řízení. Ve svém vyjádření k žalobě žalobkyně b) označil žalobu za zjevně nedůvodnou, nesprávnou a šikanózní. Napadené rozhodnutí podle něj netrpí žádnými vadami. Připojil se k návrhu žalovaného, aby soud žaloba zamítl. V doplnění svého vyjádření ze dne 25. 3. 2021 R. A. předestřel prakticky doslova shodnou argumentaci, jakou uplatnila AMZ Financial Group ve výše citovaném vyjádření z téhož dne.
20. Žalobce a) na vyjádření AMZ Financial Group reagoval přípisem ze dne 23. 4. 2021. V něm uvedl, že od 20. 1. 2021 je v rámci společného jmění manželů vlastníkem pozemku parc. č. XH, který přímo sousedí s pozemkem parc. č. XB, na němž má být realizována

stavba. Od tohoto data je tedy přímým sousedem. V žalobě nikdy netvrdil, že je vlastníkem pozemku parc. č. XF, jak uvádí AMZ Financial Group ve vyjádření. Je vlastníkem pozemků parc. č. XE a parc. č. st. XG, na kterém stojí dům č. p. XI.

Posouzení věci soudem

21. Oba žalobci napadli stejné rozhodnutí žalovaného, který je shodně nepovažoval za účastníky stavebního řízení. Oba uplatnili v odvolání i v žalobě prakticky doslova shodnou argumentaci. Proto soud nejprve výrokem I. obě žaloby podle § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil ke společnému projednání.
22. Soud dále ověřil, že žaloby byly podány včas a obsahují všechny formální náležitosti na ně kladené. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
23. Žalobci napadli napadené rozhodnutí v celém rozsahu, tedy i v rozsahu, v jakém bylo rozhodnuto o odvolání jiných osob. Soud současně připomíná, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí věcně nezabýval odvolacími námitkami žalobců k samotnému stavebnímu záměru, ale zamítl jejich odvolání pro nepřípustnost, neboť je nepovažoval za účastníky stavebního řízení. V takovém případě pak též soud posuzuje pouze otázku, zda žalovaný odvolání zamítl jako nepřípustné po právu či nikoliv a zda tedy byli žalobci zkráceni na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. V této fázi nejsou žalobci oprávněni brojit proti stavebnímu povolení, které bylo vydáno v řízení, jehož se (prozatím) neúčastnili (viz rozsudek NSS ze 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81).
24. Žalobci svými žalobami napadli celé napadené rozhodnutí, aniž by jakkoli tvrdili, že došlo k zásahu do jejich veřejných subjektivních práv též v důsledku rozhodnutí žalovaného o odvolání jiných osob. Procesní žalobní legitimace jim tak přísluší jen v části, ve které bylo rozhodnuto o jejich odvolání. Soud proto obě žaloby připustil k meritornímu přezkumu v rozsahu, v jakém žalovaný rozhodl o jejich odvolání (tedy v rozsahu odpovídajícímu výroku II. tohoto rozsudku). Ve zbytku soud žaloby odmítl jako podané osobami k tomu zjevně neoprávněnými podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2020, č. j. 46 A 149/2017-72, odst. 16).
25. Soud připomíná, že na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu dle § 90 odst. 5 správního řádu rozhodnutí o odvolání podle § 92 odst. 1 téhož právního předpisu netvoří s prvostupňovým rozhodnutím jeden celek a posuzuje se samostatně bez materiální spojitosti s prvoinstančním rozhodnutím. Proto se soud nemohl zabývat ani návrhy žalobců na zrušení samotného stavebního povolení (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 134/2018 - 45, odst. 36). Přestože rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost nezkracuje subjektivní hmotné právo (k tomu mohlo případně dojít samostatně stojícím rozhodnutím prvoinstančním), je účastník, jehož odvolání správní orgán zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu, legitimován k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Jak již vyplývá z výše uvedeného, soud pak v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako nepřípustného zkoumá v mezích žalobních bodů

pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2020, č. j. 46 A 149/2017- 72, odst. 15, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019 - 81, odst. 23).

26. Pokud jde o věcné posouzení žalob v jejich přípustné části, rozhodné z hlediska jejich důvodnosti je to, zda žalobci byli opomenutými účastníky stavebního řízení, oprávněnými podle § 81 odst. 1 správního řádu podat odvolání proti stavebnímu povolení, či nikoliv.
27. Podle § 109 stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení
- a) stavebník,
 - b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
 - c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
 - d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena,
 - e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
 - f) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.
28. V nyní posuzované věci se žalobci považovali za účastníky stavebního řízení s odkazem na § 109 písm. e) stavebního zákona.
29. Žalobce a) tvrdí, že je vlastníkem pozemků parc. č. XE a parc. č. st. XG, na kterém stojí dům č. p. XD s tím, že od povolované stavby jsou jeho nemovitosti vzdáleny desítky metrů (v odvolání hovořil o 15 metrech, v žalobě o 50 metrech). Žalobce a) tvrdí, že by byl vystaven negativním vlivům stavebních prací, např. hluku, prachu, vibracím, a to ze stavební činnosti, z projíždějící těžké techniky i z důvodu samotné existence stavby. Vlastnické právo žalobce a) je také bezprostředně ohroženo případným požárem v důsledku nesprávně popsané a posouzené požární bezpečnosti stavby. V replice pak také uvedl, že nevyhovujícím způsobem je řešena i příjezdová komunikace k povolované stavbě a okolo jeho nemovitostí bude projíždět velké množství nákladních automobilů, což bude trvat měsíce či roky. Shodně též argumentuje žalobkyně b) ve své žalobě s tím, že tvrdí, že je vlastníkem domu na pozemku parc. č. XF. Obdobně oba argumentovali již v odvolání (viz odst. 6 tohoto rozsudku).
30. Žalovaný se s těmito tvrzeními o zásahu do práv žalobců v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně nevypořádal.
31. Pro závěr o účastenství ve správním řízení je podstatné pouze to, zda účastenství v tom kterém řízení zakládá právní předpis (zde stavební zákon). Pro posouzení věci tedy není rozhodné, zda byli či nebyli žalobci účastníky předcházejícího územního řízení či zda je vymezení účastníků územního řízení obecně širší než v případě stavebního řízení, ale pouze to, zda žalobci naplňují zákonnou definici účastníka stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona. Úvahy žalovaného v tomto ohledu v napadeném rozhodnutí tedy

nejsou z hlediska posouzení účastenství žalobců nijak relevantní.

32. Žalovaný naopak vůbec na celé stránce, kterou věnoval odůvodnění výroku b), neposoudil pro věc relevantní tvrzení žalobců o tom, že hlukem, prachem, vibracemi apod. z provádění stavby bude dotčeno jejich vlastnické právo k výše uvedeným nemovitostem. To je přitom klíčové pro posouzení účastenství ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona.
33. Soud zdůrazňuje, že pro účastenství dle § 109 písm. e) stavebního zákona postačí pouhá možnost přímého dotčení vlastnického práva v důsledku provádění stavby, jak plyne ze samotného textu citovaného ustanovení (viz „*může-li být*“ v odkazovaném ustanovení). Z hlediska samotného posouzení účastenství nemusí být prokázáno, že k přímému dotčení práv skutečně dojde, postačí potencialita přímého dotčení práv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 As 73/2016 - 27, bod 26). Argumentace žalovaného, že okolí nebude nadměrně obtěžováno hlukem, prachem či vibracemi ze stavebních prací, může být podstatná ve fázi hodnocení splnění zákonných podmínek pro vydání stavebního povolení, není však jakkoliv relevantní pro určení účastníků řízení, naopak v zásadě připouští, že k zásahu do práv dojde, jak přílehavě namítají žalobci (viz odst. 11 výše). V této věci přitom jde o stavbu 4 bytových domů o více než 300 bytech, tedy stavbu, při jejímž provádění si lze velmi reálně představit potenciální přímý zásah do práv sousedů v širším okolí. Ve vztahu k žalobci a) pak z kopie katastrální mapy, založené ve správním spise, vyplývá, že pozemek žalobce a) parc. č. XE a pozemek parc. č. XB, na kterém má být stavba provedena, jsou vzdušnou čarou v nejbližších místech vzdáleny jen několik metrů. Ve vztahu k žalobkyni b) je zřejmé, že tvrzení o tom, že je vlastníkem nemovitosti „parc. č.“ XF je překlepem, neboť zjevně své účastenství v řízení odvíjela od vlastnického práva k nemovitosti č. p. XF (viz její adresa v záhlaví), která se má nacházet od povolené stavby cca 50 metrů.
34. Soud pro úplnost zdůrazňuje, že překážkou účastenství žalobců ve stavebním řízení není fakt, že jejich nemovitosti bezprostředně nesousedí s pozemky, na nichž má být stavba realizována (viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2020, č. j. 43 A 103/2018 - 36, odst. 21, a tam odkazovaná judikatura). Proto obecně není dostačující postup, jenž při určování účastníků řízení zvolil stavební úřad, který zřejmě vycházel prakticky jen z vytištěné mapy sousedních parcel z katastru nemovitostí (viz odst. 4 výše); a to tím spíše v případě takto rozsáhlé stavby.
35. Ve vztahu k odvolání žalobců se tak žalovaný měl při posuzování důvodnosti odvolání zabývat tím, zda předmětná stavba mohla zasáhnout do práv žalobců, jak v odvolání konkrétně namítali. V případě kladné odpovědi by pak nebyly dány podmínky pro odmítnutí jejich odvolání podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu jako nepřipustných, neboť právo podat odvolání by oběma žalobcům jakožto účastníkům řízení svědčilo (§ 81 odst. 1 správního řádu). Touto pro věc rozhodnou otázkou se přes odvolací námitky žalobců žalovaný v podstatě nezabýval, a proto soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí ve vztahu k žalobcům pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009 - 123) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

36. Soud žalovaného v tomto ohledu nezavazuje ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. co do věcné odpovědi na otázku účastenství žalobců ve stavebním řízení, ale k tomu, aby přezkoumatelně ve světle výše popsaných východisek posoudil, zda žalobce a) a žalobkyně b) jsou či nejsou opomenutými účastníky stavebního řízení. Současně soud podotýká, že v této chvíli si s ohledem na tvrzení žalobců, rozsah stavby a stávající obsah správního spisu těžko dokáže představit situaci, kdy by popsaná stavba nemohla ani potenciálně zasáhnout do práv žalobců. Přezkoumatelné zodpovězení této otázky je však úkolem žalovaného v dalším řízení.
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. Žalobci byli ve věci úspěšní, neboť v rozsahu, ve kterém bylo možné žaloby věcně projednat, je soud shledal důvodnými. Žalobci a) proto náleží náhrada nákladů řízení, a to ve výši 3 000 Kč, která odpovídá zaplacenému soudnímu poplatku za podání žaloby. Žalobkyně b) náleží náhrada nákladů řízení ve výši 3 121 Kč, která odpovídá zaplacenému soudnímu poplatku za podání žaloby a poštovnému. Tyto částky je žalovaný povinen uhradit žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
38. Osobám zúčastněným na řízení nevznikly náklady, o jejichž náhradě by bylo možné uvažovat (§ 60 odst. 5 s. ř. s.), proto jim soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. září 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu