



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce:

X
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Janem Matznerem
sídlem 8.března 21/13, Liberec

proti

žalovanému:

Krajský úřad Libereckého kraje
sídlem U Jezu 642/2a, 46180 Liberec

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2021, č. j. X

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 5. 3. 2021, č. j. X, se pro nezákonnost zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jana Matznera.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant (dále jen „správní orgán I. stupně“ či „stavební úřad“) ze dne 22. 1. 2016, č. j. X. Tímto prvostupňovým rozhodnutím vydal správní orgán I. stupně na žádost stavebníka Krajské správy silnic Libereckého kraje, příspěvkové organizace, stavební povolení ohledně stavby s názvem „Silnice III/2918 X – X – st. hranice a silnice III/2915 – křižovatka s II/291 – X“ na množství v rozhodnutí jmenovaných pozemků v k. ú. X, X a X.
2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že stavební povolení nabylo právní moci dne 24. 2. 2016. Odvoláním ze dne 27. 11. 2020 se žalobce domáhá postavení účastníka stavebního řízení s tím, že je vlastníkem pozemků p. č. X v k. ú. a obci X a p. č. X v k. ú. a obci X, kde měly být bez jeho souhlasu provedeny stavební úpravy. Dle žalovaného však nebyl úsek pozemních komunikací, kde se nacházejí pozemky žalobce, vůbec předmětem zmíněného stavebního řízení. V názvu stavby je sice uveden i tento úsek, nicméně projektová dokumentace je členěna na etapy, přičemž předmětným stavebním povolením byla povolena pouze část stavby, která nezasahuje na pozemky žalobce. To je patrné již z výrokové části stavebního povolení, kde jsou přesně vymezeny pozemky, které jsou stavbou přímo dotčeny. Pokud byly nějaké úpravy provedeny na pozemcích žalobce, stalo se tak mimo posuzovanou stavbu povolenou předmětným stavebním povolením.
3. Žalovaný dodal, že má-li žalobce za to, že na jeho pozemcích byly provedeny stavební úpravy v rozporu se zákonem, může se obrátit na příslušný speciální stavební úřad, avšak mimo posuzované stavební řízení. Z uvedených důvodů nebyl žalobce účastníkem předmětného stavebního řízení podle § 109 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), s právy účastníka dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. S ohledem na umístění stavby a rozsah stavebních prací není žalobce ani vlastníkem sousedního pozemku, a není tedy ani účastníkem dle § 109 písm. e) stavebního zákona s právy účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu. Odvolání žalobce je proto nepřípustné. Žalovaný doplnil, že následně samostatně posoudí, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, o čemž žalobce vyrozumí.

II. Žaloba

4. Žalobce v podané žalobě uvedl, že správní orgán I. stupně shora uvedeným rozhodnutím vydal stavební povolení na výše jmenovanou stavbu, která byla součástí veřejné zakázky „Od zámku Frýdlant k zámku X“. Žalobce je výlučným vlastníkem pozemků p. č. X v k. ú. a obci X a p. č. X v k. ú. a obci X, na jejichž částech byla bez vědomí žalobce provedena předmětná stavba. K tomu žalobce odkázal na geodetickou dokumentaci skutečného provedení stavby ze dne 6. 10. 2020. Ve stavebním řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, měl být žalobce účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona, neboť jako výlučný vlastník shora specifikovaných pozemků byl stavbou prováděnou na jeho pozemcích dotčen.

5. Bylo-li odvolání žalobce žalovaným zamítnuto jako nepřípustné, měl tuto otázku v první řadě zkoumat správní orgán I. stupně. Napadené rozhodnutí je pak nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nesprávně zjistil skutkový stav věci a dále chybně aplikoval patřičná ustanovení správního řádu. Žalobce se neztotožnil s výkladem § 28 odst. 1 správního řádu, jak jej prezentoval žalovaný. Z dostupné judikatury či literatury nevyplývá, že by po právní moci rozhodnutí nemohl proti němu opomenutý účastník brojít. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 5 As 228/2017-32. Žalovaný vyhodnotil ustanovení § 92 a § 28 správního řádu nezákonným způsobem.
6. Žalobci, který nebyl vyrozuměn o probíhajícím stavebním řízení, bylo upřeno uplatnění práv účastníka řízení, k čemuž žalobce odkázal na nálezný Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/2000. Nebyl tak naplněn § 36 správního řádu či čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a stavební řízení bylo stíženo vadou, která by měla mít za následek zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Napadené rozhodnutí je s ohledem na řízení, jež mu předcházelo, nepřezkoumatelné a rozporné s právními předpisy. Žalovaný nezhojil pochybení správního orgánu I. stupně, ač tak měl z vlastní iniciativy učinit.
7. Pokud měl žalovaný za to, že odvolání nebylo přípustné, byl dle žalobce, s odkazem na komentář ke správnímu řádu, povinen zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí. Žalovaný však neučinil žádný závěr, z nějž by plynulo, že by se těmito otázkami zabýval.
8. Žalovaný se také nedostatečně zabýval skutkový stavem, když v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že dle obsahu spisu nebyl předmětem posuzovaného stavebního řízení úsek komunikací, kde se nachází pozemky žalobce. S tímto závěrem vyjádřil žalobce nesouhlas. Žalovaný dle něj nepřihlédl k důkazům žalobce, zejména k mapám z veřejné zakázky a z projektové dokumentace k veřejné zakázce. Nebylo také provedeno místní šetření na pozemcích žalobce. Žalovaný vyšel pouze z názvu veřejné zakázky a stavebního řízení. Tím porušil zásadu materiální pravdy zakotvenou v § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, jakož i zásadu oficiality. Přitom skutečnost, že dotčené pozemky byly zasazeny realizací stavby, lze prokázat zejména zadávací dokumentací na veřejnou zakázku „Od zámku Frýdlant k zámku X“, či informací od Krajské správy silnic Libereckého kraje, popřípadě od konkrétních zaměstnanců, kteří stavbu realizovali. Pozemky žalobce se nachází na křižovatce silnic č. 291 a č. 2915, které jsou uvedeny i v názvu stavby.

III. Vyjádření žalovaného

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný navrhoval, aby soud žalobu zamítl. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že žalobní námitky se v podstatě shodují s námitkami odvolacími. Ze správního spisu plyne, že předmětem řešeného stavebního řízení nebyl úsek pozemních komunikací, kde se nacházejí pozemky žalobce. To je patrné i z výrokové části prvoinstančního rozhodnutí, kde jsou přesně vymezeny pozemky, na kterých je stavba povolena. Pokud byly nějaké stavební úpravy provedeny na pozemcích žalobce, stalo se tak mimo posuzovanou povolenou stavbu. Žalovaný doplnil, že po vydání napadeného rozhodnutí samostatně zkoumal, zda jsou dány podmínky pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí. O výsledku tohoto postupu byl žalobce vyrozuměn písemností ze dne 10. 3. 2021, která je založena ve spise žalovaného.

IV. Ústní jednání

10. K projednání věci nařídil soud ústní jednání, při němž zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby a rovněž žalovaný setrval na svém dosavadním stanovisku, když považoval veškeré žalobní body za nedůvodné. Dokazování soud neprováděl, když polohu výše označených pozemků ve vlastnictví žalobce, o nichž žalobce odvozoval své účastenství ve stavebním řízení, označili účastníci za nespornou, další důkazní návrhy žalobce vztahující se k žalobcem označené veřejné zakázce, resp. k situaci na místě, kde jsou žalobcovy pozemky, považoval soud pro posouzení žalobních bodů za nadbytečné, jak bude uvedeno níže.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
12. Z předloženého spisového materiálu soud zjistil, že k žádosti stavebníka – Krajské správy silnic Libereckého kraje, příspěvkové organizace, ze dne 2. 12. 2015 vydal stavební úřad shora popsané stavební povolení ze dne 22. 1. 2016. Toto rozhodnutí stavebního úřadu napadl žalobce odvoláním ze dne 27. 11. 2020 s tím, že měl být účastníkem stavebního řízení, neboť je vlastníkem pozemků p. č. X v k. ú. a obci X a p. č. X v k. ú. a obci X, které byly zasaženy rekonstrukcí silnic povolenou rozhodnutím stavebního úřadu. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný shora popsaným napadeným rozhodnutím.
13. Na prvním místě soud uvádí, že nepovažuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. K vadě spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí přihlíží soud i z úřední povinnosti, neboť nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení žalobních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS; judikatura Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz). Žalobce v žalobě hovořil o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek zjištění skutkového stavu a chybnou aplikaci zákonných ustanovení. K tomu soud uvádí, že nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí, tedy v těžkých procesních vadách, které soud v daném případě neshledal. V rozhodnutí žalovaného je srozumitelně vyjádřeno, jak a z jakých důvodů žalovaný rozhodl. Žalobce se ostatně argumentací žalovaného brání, z čehož je zřejmé, že i on jí porozuměl, byť s ní nesouhlasí.
14. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.
15. Podle § 109 písm. c) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno.
16. Podle § 109 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.

17. Podstatou věci je tvrzení žalobce, že v proběhlém stavebním řízení byl tzv. opomenutým účastníkem, tedy osobou, která měla ze zákona postavení účastníka řízení, s níž však stavební úřad v důsledku pochybení jako s účastníkem nejednal. Protože žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětloval, proč není v daném případě namístě postup podle § 28 správního řádu, s čímž žalobce v žalobě polemizuje, soud na prvním místě konstatuje, že v tomto směru není argumentace žalovaného vadná.
18. Bylo-li již stavebním úřadem rozhodnuto o žádosti o stavební povolení, a to dokonce před tak dlouhou dobou, že stavební úřad považuje své rozhodnutí již několik let za pravomocné, nebylo by případné, aby opomenutý účastník řešil situaci návrhem na vstup do řízení, o němž by stavební úřad rozhodl dle § 28 odst. 1 stavebního zákona. Ostatně sám žalobce postupoval správně, když napadl vydané stavební povolení, které mu nebylo doručeno, odvoláním. Takový postup předpokládá také ustanovení § 84 správního řádu upravující odvolací lhůtu při neoznámení rozhodnutí účastníku řízení. Nadto žalovaný žalobcem zvolenou formu obrany opomenutého účastníka akceptoval, neboť nezamítl podané odvolání proto, že by žalobce, který tvrdí, že je opomenutým účastníkem, nemohl být oprávněn bránit se cestou odvolání.
19. Žalovaný dal naopak najevo, že nemá být postupováno dle § 28 správního řádu, nýbrž správným postupem je podání odvolání s argumentací o opomenutém účastenství žalobce. Jinou otázkou pak je, že žalovaný, po věcném posouzení otázky účastenství, odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl, když dospěl k závěru, že žalobce účastníkem stavebního řízení není. Zvolený postup je dokonce popsán v žalobcem citované pasáži rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 5 As 228/2017-32. Přestože tedy žalobce zpochybňuje žalovaným zastávaný výklad § 28 správního řádu, není soudu zcela zřejmé, proč tak činí, když sám podal proti stavebnímu povolení odvolání, což mu žalovaný nevytykal, a v otázce zvoleného prostředku řešení opomenutého účastenství tak v podstatě nebylo mezi účastníky sporu.
20. Za daných okolností nebylo namístě, aby ve věci účastenství žalobce rozhodoval správní orgán I. stupně. Soud k uvedenému odkazuje také na komentářovou literaturu k § 28 správního řádu: „Na tomto místě je vhodné doplnit, že pokud osoba, se kterou příslušný prvostupňový správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení, podá proti jeho rozhodnutí opravný prostředek, tzn. např. odvolání, příslušný odvolací správní orgán nebude o sporném účastenství této osoby rozhodovat samostatně usnesením podle odstavce 1 komentovaného ustanovení, ale rozhodne přímo o touto osobou podaném odvolání. Pokud příslušný odvolací správní orgán dospěje k závěru, že tato osoba účastníkem řízení není, jí podané odvolání zamítne podle § 92 odst. 1 spr. řádu jako nepřípustné.“ (FIALA, Z., FRUMAROVÁ K., VETEŠNÍK P. a kol., *Správní řád: Praktický komentář*, Wolters Kluwer, Praha, 2020). Zde popsáný postup žalovaný plně respektoval.
21. Pokud již žalovaný dospěl k závěru o nepřípustnosti odvolání žalobce, nebylo třeba, aby na základě znění § 92 odst. 1 správního řádu přímo v napadeném rozhodnutí blíže vypořádával, zda jsou či nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32, uzavřel, že: „Ze samotné dikce citovaného ustanovení je patrné, že je-li odvolání podáno opožděně, odvolací správní orgán je z tohoto důvodu vždy zamítne, účastníku se tak dostane soudně přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu v otázce opožděnosti odvolání (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publikovaný jako N 93/57 SbNU 221, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>).

Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, ust. § 92 odst. 1 správního řádu následně ukládá správnímu orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. V první řadě je nutno poznamenat, že posouzení toho, zda nejsou dány uvedené předpoklady, nelze pojímat jako předmět posuzování v odvolacím řízení, který by měl odraz ve výroku rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení. Opožděné odvolání totiž musí být ve smyslu § 92 odst. 1, věty první, správního řádu zamítnuto, ať je výsledek zkoumání zmíněných předpokladů kladný či záporný. Jejich posouzení tak nemá na výsledek pokračování řízení o odvolání žádný vliv, není tedy nutné, aby jejich posouzení bylo součástí řízení o odvolání. Pokud zde takové posouzení uvedeno není, zákonnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost tím nemůže být vůbec dotčena.“

22. Tento závěr se vedle rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání musí shodně týkat také zamítnutí odvolání pro jeho nepřipustnost, neboť jde o dva případy společně a shodně upravené v § 92 odst. 1 správního řádu. Bylo-li by tedy odvolání skutečně nepřipustné, muselo by být zamítnuto, přičemž zákonnost rozhodnutí o jeho zamítnutí není narušena absencí vypořádání důvodů pro případné zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí. Z odvolacího správního spisu nadto vyplývá, že žalovaný se těmito otázkami po vydání napadeného rozhodnutí blíže zabýval, jak to ostatně avizoval již v odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž žalobce o svých závěrech v tomto směru vyrozuměl.
23. Zbylá část žalobních námitek již směřuje přímo ke zpochybnění závěru žalovaného, že žalobce není účastníkem stavebního řízení a že z tohoto důvodu bylo třeba jeho odvolání zamítnout.
24. Právo podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu náleží v souladu s § 81 odst. 1 správního řádu účastníku stavebního řízení. Účastenství ve stavebním řízení vymezuje stavební zákon oproti úpravě správního řádu speciálně, a to ve svém ustanovení § 109. Vzhledem k okolnostem případu se nabízí, že žalobce by potenciálně mohl být účastníkem stavebního řízení buď dle § 109 písm. c) stavebního zákona, nebo podle jeho § 109 písm. e), a to v závislosti na poloze povolované stavby, která případně mohla zasáhnout pozemky žalobce, či být v jejich sousedství.
25. Z uvedeného plyne, že pro posouzení otázky účastenství žalobce ve stavebním řízení je zcela klíčové poznání předmětu stavebního řízení. Je tedy třeba vědět, o povolení jaké přesně vymezené stavby bylo ve stavebním řízení žádáno včetně toho, kde se povolovaná stavba nachází. Jen tak lze uzavřít, nakolik se povolovaná stavba kryje či sousedí s pozemky žalobce.
26. Co bylo předmětem stavebního řízení, je třeba zjišťovat ze správního spisu stavebního úřadu. Pokud žalobce odkazoval na zadávací dokumentaci či mapy a další podklady týkající se veřejné zakázky „Od zámku Frýdlant k zámku X“, na provedení místního šetření či výslech osob, které stavbu realizovaly, nejedná se o zcela relevantní důkazní prostředky, přestože mohou s věcí do jisté míry souviset. Předmět stavebního řízení je totiž vymezen žádostí o vydání stavebního povolení, v níž jsou v souladu s § 110 stavebního zákona uvedeny údaje identifikující stavební záměr, který má být dle vůle stavebníka povolen, aby jej stavebník mohl následně legálně zrealizovat. Žádostí stavebníka vymezený předmět stavebního řízení se nemusí nutně shodovat s předmětem veřejné

zakázky, která mohla stavebnímu řízení předcházet, a to např. z důvodu etapizace povolování a uskutečňování předmětu veřejné zakázky, jak naznačoval žalovaný.

27. Rovněž informace o reálném provedení stavby zjištěné např. místním šetřením či výsledkem osob, které stavbu provedly, neodpoví na otázku, co bylo předmětem stavebního řízení, když mohou objasnit situaci na místě, nemohou však objasnit, jestli zde zbudovaná stavba byla v konkrétním řízení povolována či nikoli. V daném případě přitom nespočívá podstata sporu mezi účastníky v tom, zda byla skutečně provedena rekonstrukce křižovatky silnic III/2915 a II/291, tedy v místě, kde se nacházejí výše označené pozemky žalobce, nýbrž v tom, zda byla rekonstrukce silnic v těchto místech povolována ve stavebním řízení, z něž vzešlo stavební povolení napadené odvoláním žalobce. Proto se soud nyní vrací k myšlence, že odpověď na otázku, co bylo předmětem stavebního řízení, resp. zda jím byl také úsek komunikace v místě, kde má žalobce své pozemky, je nutno hledat ve správním spise stavebního úřadu.
28. Po seznámení se správním spisem musí soud konstatovat, že zde je situace výrazně komplikovanější, než jak to žalovaný prezentoval v napadeném rozhodnutí, kde jednoduše uzavřel, že stavební řízení se vůbec netýkalo místa, kde se pozemky žalobce nacházejí. Je tomu tak mj. s ohledem na nepořádek ve spise stavebního úřadu, který soud, nepočítaje dokumentaci stavby, obdržel rozdělený do několika desek, bez spisového přehledu, neutříděný a s mnoha neočíslovanými listy, o nichž nelze zjistit, kdy a jak se do spisu dostaly. Pokud jde o projektovou dokumentaci, soud obdržel pouze dokumentaci skutečného provedení stavby z prosince 2018, s níž však pro účely soudního řízení vystačil, neboť je s ohledem na její obsah a obsah spisu stavebního úřadu zjevné, že se od původní dokumentace pro stavební povolení neodlišuje v rozsahu podstatném pro toto řízení a případné dílčí rozdíly navíc sama popisuje.
29. Dle dokumentace stavby byla stavba rozčleněna na řadu stavebních objektů vždy označených písmeny SO a navazujícím číslem. Z dokumentace je bez obtíží seznatelné, že křižovatka silnic III/2915 a II/291, kde se nacházejí pozemky žalobce, je součástí stavebního objektu SO 101, který se navíc člení na 4 části označené vzdáleností právě od této křižovatky. Ta tedy tvoří nultý kilometr, a spadá tak do části SO 101.1, která se nachází na úseku km 0 – 1,280. Od km 1,280 navazuje část SO 101.2 a tak dále až po SO 101.4, kdy každá část je umístěna v konkrétně stanovené vzdálenosti od předmětné křižovatky. Součástí dokumentace je mj. také stavební objekt SO 130.01, což je propust pod silnicí III/2915 ve vyprojektované vzdálenosti km 0,055 od středu zmíněné křižovatky.
30. V žádosti stavebníka o stavební povolení založené ve spise stavebního úřadu je uvedeno, že předmětem žádosti jsou výslovně označené stavební objekty, a to včetně SO 101.1, SO 101.2, SO 101.3, SO 101.4 i SO 130.01. Pokud jde o údaje o místu stavebního záměru, žádost se pro velký počet pozemků odkazuje na přílohu. Za žádostí pak ve spise následují seznamy dotčených pozemků a sousedních pozemků. Tyto seznamy zde však jsou dvojmo a vzájemně rozporné. Jeden seznam dotčených pozemků a seznam sousedních pozemků naznačuje, jako by komunikace v místě křižovatky předmětem stavebního řízení nebyla, což odpovídá závěru žalovaného v napadeném rozhodnutí, ale je v rozporu s žádostí o stavební povolení, kde byly uvedeny všechny výše označené stavební objekty, zejména SO 101.1 zahrnující mj. předmětnou křižovatku. Naopak druhý seznam dotčených pozemků a druhý seznam sousedních pozemků jednoznačně zahrnují i pozemky v místě křižovatky.

Proto také tyto druhé seznamy dotčených a sousedních pozemků zahrnují i pozemky v k. ú. X, které první seznamy nezmiňovaly, neboť hranice mezi k. ú. X a k. ú. X prochází právě předmětnou křižovatkou.

31. Ve správním spise dále navazuje podrobnější seznam sousedních pozemků s jmenovitým označením vlastníků těchto pozemků, mezi nimiž je dokonce žalobce výslovně uveden jako vlastník pozemku p. č. X v k. ú. X. Není zřejmé, zda byly popsány rozporné přílohy do spisu založeny současně či postupně, součástí spisového materiálu není jakákoli výzva stavebního úřadu směřující vůči stavebníkovi a žádající odstranění rozporů, ani vyjádření vůle stavebníka zúžit původně v žádosti popsany předmět řízení či jinak odstranit rozpory v přílohách žádosti. Žádost byla stavebnímu úřadu dle podacího razítka doručena dne 2. 12. 2015 a veřejnou vyhláškou ze dne 8. 12. 2015 již stavební úřad oznámil zahájení řízení. V tomto oznámení vymezil stavební objekty, jichž se řízení týká mj. jako SO 101.2, SO 101.4, SO 130.01 a další. Oproti žádosti stavebníka byly vypuštěny stavební objekty SO 101.1 a SO 101.3, důvod tohoto vypuštění ze spisu neplyne. I přes vynechání uvedených stavebních objektů byla v oznámení nadále výslovně popsána předmětná křižovatka, kde mělo nakolmením vedlejší komunikace dojít ke zlepšení výhledových poměrů.
32. Popis této křižovatky pak byl shodně uveden ve stavebním povolení ze dne 22. 1. 2016. Dále zde byly uvedeny pozemky, na nichž se má povolovaná stavba nacházet, přičemž tento výčet, stejně jako výčet pozemků v oznámení o zahájení řízení, nepočítá s pracemi v místě křižovatky, když zde pozemky v těchto místech jmenovány nejsou. Ve stavebním povolení jsou rovněž rozepsány povolované stavební objekty, mezi nimiž jsou uvedeny SO 101 - SO 101.1 – km 1,280 – 2,860 (jde patrně o překlep, neboť dle kilometrů označujících daný úsek měl být stavební objekt označen jako SO 101.2) a SO 101.4 – km 3,300 – 3,892. Dále je zde také uveden stavební objekt SO 130.01.
33. Přestože stavební povolení svým obsahem nepůsobí právě ideálně, lze z něj dle názoru soudu i v kontextu oznámení o zahájení řízení seznat, že stavební úřad míní, pokud jde o stavební objekt SO 101, vést řízení a povolit stavbu pouze v rozsahu částí SO 101.2 a SO 101.4. Jinou otázkou však je, jak k takovému závěru stavební úřad dospěl a zda v řízení vypořádal žádost o stavební povolení v jejím celém rozsahu.
34. Stavební úřad se z důvodů, které ze soudu předloženého spisového materiálu neplynou, počal v průběhu stavebního řízení chovat tak, jako by se stavební řízení vůbec netýkalo úseku silnice III/2915 km 0 – 1,280. To naznačuje např. i jeho odpověď na dotaz žalobce ze dne 31. 8. 2020, která je součástí správního spisu, a nakonec i obsah napadeného rozhodnutí žalovaného, který se k této argumentační linii připojil. Ve spise stavebního úřadu jsou však již shora popsány náznaky, že tomu tak zcela nebylo a že tento závěr není tak jednoznačný, jak prezentuje žalovaný v napadeném rozhodnutí. Již projektová dokumentace ke stavebnímu povolení zjevně obsahovala mj. objekt SO 101.1, o jehož povolení bylo v žádosti žádáno. Soudu předložená dokumentace skutečného provedení stavby v elektronické podobě, kde je kompletní, tento stavební objekt rovněž obsahuje, přestože v listinné podobě žalovaný část týkající se stavebních objektů SO 101.1 a SO 101.3 nepředložil. Bylo by jistě právem stavebníka po podání žádosti zúžit původně vymezený předmět stavebního řízení. Ze správního spisu však neplyne, že by se tak stalo.
35. Jestliže soud uvedl, že stavební úřad se po podání žádosti začal chovat, jako by se žádost (v rozporu s jejím zněním) netýkala úseku silnice III/2915 km 0 – 1,280, nebyl stavební úřad ani v tomto důsledný, když, přestože žalovaný argumentuje, že povolovaná stavba se

nachází zcela jinde, než pozemky žalobce, vedl řízení a nakonec i povolil stavbu v rozsahu stavebního objektu SO 130.01. Jedná se o výše zmíněnou propust pod silnicí III/2915 nacházející se dle dokumentace stavby pouhých 55 m od středu předmětné křižovatky, a tedy zjevně přinejmenším na sousedním pozemku od žalobceva pozemku p. č. X v k. ú. X. Tím je zcela rozvrácena argumentace žalovaného, že povolená stavba se nachází jinde. V žádosti označený objekt SO 101.1 sice z řízení jakýmsi způsobem „zmizel“, objekt SO 130.01 nacházející se v týchž místech však nikoli, ten byl naopak povolen. Již s ohledem na to, že posledně uvedený stavební objekt byl bezpochyby součástí předmětu stavebního řízení, bylo třeba stanovovat okruh účastníků také ve vztahu k poloze tohoto objektu, a již proto je závěr žalovaného o tom, že žalobce není účastníkem stavebního řízení, nezákonný.

36. Pokud jde o stavební objekt X, soud popsál, že ten v žádosti o stavební povolení rovněž uveden byl, přílohy žádosti označující pozemky v místech, kde se má žádaný stavební záměr nacházet, jsou rozporné, stejně jako jsou rozporné ve vztahu k objektu. Rozdíl mezi těmito stavebními objekty spočívá, jak plyne z předloženého spisového materiálu, pouze v přístupu stavebního úřadu, který bez opory ve spise jeden objekt z předmětu řízení vyřadil a druhý naopak povolil. Soud musí žádost o stavební povolení ve spojení s jejími ve spise založenými přílohami považovat přinejmenším za neurčitou, když dle rozporných seznamů dotčených a sousedních pozemků není zcela jisté, zda stavebník žádal o povolení stavebního objektu X, pravděpodobně však ano, když jej do žádosti výslovně uvedl a rozpor spočívá pouze ve dvojích přílohách.
37. Tyto rozpory nebyly ve stavebním řízení dle obsahu správního spisu odstraněny, předmět stavebního řízení je tak do jisté míry nejasný, přičemž je přinejmenším možné, že součástí předmětu stavebního řízení, který vymezil stavebník žádostí, jejíž součástí jsou přílohy, je také stavební objekt SO 101.1. Za této situace je namístě považovat žalobce za účastníka stavebního řízení také na základě polohy jeho pozemků ve vztahu ke stavebnímu objektu SO 101.1, když ze správního spisu v současném stavu neplyne, že by tento objekt uvedený v žádosti o stavební povolení neměl být součástí záměru, ve vztahu k němuž bylo povolení žádáno, či že by dle projevené vůle stavebníka součástí stavebního záměru být přestal.
38. Pakliže se stavební úřad nepostaral o odstranění zmíněných rozporů stavebníkem, a to způsobem ve spise náležitě zachyceným, přičemž stavební objekt SO 101.1 je nepochybně uveden v žádosti o stavební povolení, je třeba v pochybnostech o účastenství žalobce, jehož pozemky jsou v sousedství, popřípadě dokonce zasahují do objektu SO 101.1, postupovat ve prospěch žalobceva účastenství, tedy minimálně do doby odstranění vad žádosti s přílohami považovat žalobce za účastníka stavebního řízení, jako by součástí předmětu stavebního řízení byl i objekt SO 101.1. Jde o přístup obdobně upravený v § 28 odst. 1 věť první správního řádu, byť je v daném případě situace o to nešťastnější, že stavební úřad považuje stavební řízení několik let za skončené. Žalobci však nelze přičítat k tíži, že stavební úřad nebyl schopen v průběhu stavebního řízení prokazatelně postavit na jisto tak elementární otázku každého správního řízení, jakou je jednoznačné vymezení předmětu tohoto řízení.
39. Na uvedeném nic nemění ani to, že stavební úřad do stavebního povolení objekt SO 101.1 nezahrnul, resp. tak patrně učinit nemínil, přestože ve stavebním povolení mj. popisuje úpravu předmětné křižovatky. Je zjevné, že stavební úřad považuje předmět řízení za plně vyčerpaný právě tímto stavebním povolením, a nelze proto argumentovat tak, že jde pouze o rozhodnutí v části věci s tím, že žalobce se má domáhat vstupu do zbylé části řízení.

Žádná zbylá část, o níž by stavební úřad vedl řízení, totiž evidentně neexistuje, jak je patrné již z časového odstupu od vydání stavebního povolení, na něž stavební úřad nenavázal jakoukoli další aktivitou směřující k rozhodnutí o jiné části žádosti.

40. Soud shrnuje, že je to stavebník – žadatel, kdo na základě své vůle vtělené do žádosti vymezuje předmět stavebního řízení, s nímž disponuje. Skutečnost, že stavební úřad v rozporu se zákonem rozhodne o užším předmětu řízení, než jak jej vymezil žadatel o stavební povolení, nevede k vymizení nevypořádané části předmětu řízení a k vytěsnění od něj odvozených účastníků, kteří se účastníky stavebního řízení stávají přímo na základě § 109 stavebního zákona, nikoli na základě vůle stavebního úřadu. Pokud se stavební úřad v rozporu se zákonem nepostará o odstranění případných vad žádosti ve spise zdokumentovaným způsobem, v důsledku čehož není bezpochyby zřejmé, zda je předmět řízení a od něj odvozený okruh účastníků řízení užší či širší, je třeba až do odstranění nejasností v předmětu řízení pracovat s širším okruhem účastníků, u nichž za tohoto stavu nelze vyloučit dotčení práv v důsledku provádění povolované stavby.

VI. Závěrečné posouzení a náklady řízení

41. Z uvedených důvodů jsou nezákonné závěry žalovaného, že žalobce není účastníkem předmětného stavebního řízení a že je z tohoto důvodu odvolání žalobce nepřipustné. S ohledem na to soud postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný shora vysloveným právním názorem krajského soudu vázán podle § 78 odst. 5 s. ř. s.
42. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný žalobce, proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému.
43. Náklady byly v případě žalobce tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků ve výši 3 000 Kč, odměnou právního zástupce za 3 úkony právní služby v celkové výši 9 300 Kč [3 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu] a náhradou hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč za 3 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu) a 21% DPH z odměny a náhrady advokáta ve výši 2 142 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 15 342 Kč. Soud uložil žalovanému, aby náklady řízení uhradil žalobci k rukám jeho právního zástupce, a to v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-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.

Liberec 9. března 2022

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu