



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **E. Š.,**
bytem X,
zastoupená Mgr. Jánem Pajorem, advokátem,
sídlem náměstí J. Seiferta 698, Kralupy nad Vltavou,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 11, Praha 5,

o žalobách proti sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2019, č. j. 043757/2019/KUSK, a proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2019, č. j. 106423/2019/KUSK,

takto:

- I. Žaloba proti sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2019, č. j. 043757/2019/KUSK, se odmítá.
- II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2019, č. j. 106423/2019/KUSK, se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah žalob

1. Žalobkyně se dvěma žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)

domáhá zrušení v záhlaví označených sdělení a rozhodnutí žalovaného. Sdělením ze dne 27. 3. 2019,

č. j. 043757/2019/KUSK (dále jen „napadené sdělení“), žalovaný oznámil žalobkyni, že její podání ze dne 15. 2. 2019 označené jako odvolání posoudil podle obsahu jako podnět k mimoodvolacímu přezkumu rozhodnutí Městského úřadu Unhošť (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 5. 2000, č. j. Výst.3-385/00-17/00 Br. (dále jen „stavební povolení“), podle § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „správní řád z roku 1967“), avšak důvod k zahájení přezkumného řízení neshledal. Žalobkyně přitom tvrdí, že uvedené sdělení je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Následně vydaným rozhodnutím ze dne 5. 8. 2019, č. j. 106423/2019/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), však žalovaný rozhodl o zamítnutí téhož odvolání žalobkyně proti stavebnímu povolení pro nepřípustnost podle § 60 správního řádu z roku 1967. Soud řízení o obou původně samostatně podaných žalobách spojil usnesením ze dne 5. 5. 2020, č. j. 55 A 43/2019-26, ke společnému projednání.

2. Žalobkyně nesouhlasí se způsobem, jakým žalovaný naložil s jejím odvoláním proti stavebnímu povolení. V první řadě kritizuje jeho nekonzistentní postup, neboť žalovaný nejprve napadeným sdělením oznámil, že odvolání je opožděné, a proto je vyhodnotil jako podnět k zahájení přezkumného řízení, k čemuž neshledal důvod, a následně totéž odvolání napadeným rozhodnutím zamítl jako nepřípustné s tím, že bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem stavebního řízení.
3. Jde-li o napadené sdělení, žalobkyně namítá, že není možné, aby podala odvolání opožděně, neboť jí stavební povolení v době vydání nebylo vůbec oznámeno a seznámila se s ním až dne 7. 2. 2019, kdy jí také začala běžet lhůta pro podání odvolání, kterou dodržela. Žalovaný nesprávně vyložil § 54 odst. 2 správního řádu z roku 1967. Není správné ani tvrzení žalovaného, že správní řád z roku 1967 na rozdíl od zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“) nezná pojem „opomenutý účastník“, jak o tom svědčí závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“) v rozsudcích ze dne 20. 10. 2004, č. j. 3 As 14/2004-40, a ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003-77. Dále žalobkyně nesouhlasí s tím, že žalovaný její odvolání vyhodnotil jako podnět k provedení přezkumného řízení a vyřídil jej napadeným sdělením. Žalobkyně má za to, že z materiálního hlediska je napadené sdělení rozhodnutím o zamítnutí odvolání pro opožděnost a jeho vyřízení pouhým sdělením je v rozporu se závěry vyslovenými v nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09.
4. Jde-li o napadené rozhodnutí, žalobkyně tvrdí, že měla, resp. její právní předchůdci měli být účastníky stavebního řízení, v němž bylo dne 4. 5. 2000 vydáno stavební povolení, jímž stavební úřad povolil paní J. M. (dále jen „stavebnice“) plynofikaci domu č. p. XA nacházejícího se na pozemcích p. č. XB a st. XC v katastrálním území Unhošť (stejně jako všechny nemovité věci dále uváděné v tomto rozsudku). Stavební úřad pochybil, neboť se žalobkyní, resp. s jejími právními předchůdci nejednal jako s účastníky stavebního řízení. Práva žalobkyně (resp. jejích právních předchůdců) mohla totiž být vydáním stavebního povolení zásadním způsobem dotčena. Její dům č. p. XD a dům č. p. XA jsou ve skutečnosti dvojdomkem se společnou nosnou zdí. Předmětem řízení nebylo jen vybudování plynovodní přípojky a nového plynového kotle, nýbrž kompletní plynofikace sousedního domu, vybudování domovního plynovodu, ústředního vytápění a komínu.

Prostupy plynovodu, stoupačky a systém odtahu spalin se dotýkají i nosných zdí, včetně nosné zdi společné oběma domům. Některé z uvedených částí stavby byly podle přesvědčení žalobkyně vybudovány v rozporu s právními předpisy. Komín je zbudován tak, že dým z něj vycházející znečišťuje vzduch na pozemku žalobkyně a výpary z digestoře mohou pronikat do její střechy. To vše může jistě mít zásadní dopady na nemovité věci žalobkyně zejména v případě jakékoli poruchy či havárie. Rovněž se tím omezuje její možnost dům podstatněji rekonstruovat (žádost žalobkyně o stavební povolení na rekonstrukci byla zamítnuta právě s odkazem na provedenou plynofikaci). Žalobkyně uzavírá, že tím, že s ní stavební úřad nejednal jako s účastníky řízení, hrubě zasáhl do jejích práv. Žalovaný měl o podaném odvolání rozhodnout věcně.

5. Konečně žalobkyně namítá, že žádost o stavební povolení podaná stavebníci dne 10. 4. 2000 trpí takovými vadami, že stavební povolení nemělo být vůbec vydáno. Chybí na ní podpis stavebnice, a pokud jde o podpisy sousedů, jež mají dokládat souhlas se stavebním záměrem, má za to, že podpis jejího otce J. Š. není pravý. Stavební povolení tedy bylo získáno podvodem.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že původně vyřídil odvolání žalobkyně pouze napadeným sdělením, záhy však změnil právní názor a o jejím odvolání rozhodl napadeným rozhodnutím tak, že je pro nepřijatelnost zamítl. V každém případě má za to, že by žaloba proti napadenému sdělení měla být odmítnuta, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.
7. Jde-li o žalobu proti napadenému rozhodnutí, žalovaný uznal, že stavební povolení a řízení, jež jeho vydání předcházelo, vykazuje některé formální chyby jak v žádosti, tak co do komplexnosti projektové dokumentace, ovšem jinak má všechny podstatné náležitosti. Tehdejší praxe stavebního úřadu byla taková, že za účastníky řízení, která se nedotýkala sousedních domů, pokládal pouze vlastníka domu; takto proběhla plynofikace v celé obci a byla tak ostatně zbudována i kanalizační přípojka v domě žalobkyně. S tehdejšími vlastníky domu č. p. XD B. a J. Š. skutečně stavební úřad nejednal jako s účastníky ani jim stavební povolení nedoručil. O záměru a jeho realizaci nicméně nepochybně věděli, byli s tím srozuměni, a dokonce k tomu udělili souhlas, jak plyne z jejich podpisů na žádosti podané stavebníci (to, že je žalobkyně nyní označila za falešné, nelze zpětně potvrdit ani vyvrátit). Po celou dobu existence stavby si na ni oficiální cestou nestěžovali. Z rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2010, č. j. 2 As 20/2010-57, který se zabýval podobnou věcí, plyne, že i pokud by účastníky řízení být měli, jednalo by se o vadu dávno zhojenou, resp. nemající vliv na právní moc vydaného stavebního povolení.
8. K další argumentaci žalobkyně žalovaný uvedl, že z archivní dokumentace obou domů vyplývá, že od sebe mají být vzdáleny asi 1 metr; zpětně není možné zjistit, jak došlo k tomu, že byly postaveny jako těsně k sobě přiléhající, ani zda je společná zeď mezi nimi nosná. Kompletní plynofikace provedená v domě č. p. XA obsahuje mj. také zřízení domovního plynovodu, ústředního vytápění a vyvločkování komína. Stavba je provozována už 19 let a sousedé si na její provoz nikdy nestěžovali. Podle přesvědčení žalovaného je hlavní motivací pro podání žaloby, jak žalobkyně sama zmiňuje, skutečnost, že došlo k zamítnutí její žádosti o stavební povolení k rekonstrukci jejího domu.

Ústní jednání

9. Během jednání konaného dne 1. 6. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Zástupce žalobkyně uvedl, že důvodem, který vedl žalobkyni k omezení stavebního záměru na rekonstrukci jejího vlastního rodinného domu č. p. XD, byla nemožnost vyhovět požadavku stavebního úřadu na posouzení splnění technických požadavků na stavby pro komíny a kouřovody (§ 24 odst. 1 a 4 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o obecných požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů), neboť neměla k dispozici stavební dokumentaci ke komínu, který stavebnice vybudovala v rámci plynofikace. Sama žalobkyně pak obsáhle popsala průběh řízení o její žádosti o stavební povolení k rekonstrukci domu č. p. XD, poukázala na postup stavebního úřadu i žalovaného v této věci a zdůraznila, že komín, do něhož jsou vyvedeny spaliny z plynového kotle v domě stavebnice, byl zřejmě zbudován bez povolení stavebního úřadu. Byla však vyzývána, aby zajistila posouzení, zda rekonstrukce domu č. p. XE neovlivní splnění již zmíněných technických požadavků na stavby ve vztahu ke komínu na domě stavebnice. To nebyla schopna zajistit, neboť neměla dokumentaci či podklady k plynofikaci domu stavebnice, a proto musela „zastavit“ stavební řízení týkající se rekonstrukce jejího domu a omezila se pouze na stavební úpravy nevyžadující stavební povolení. Dále žalobkyně odkázala na údajné vyjádření blíže neoznačeného soudního znalce v oboru kominictví, jehož měla požádat o zhotovení znaleckého posudku. Znalec měl mj. zjistit, že komín zakreslený v projektové dokumentaci ke stavbě plynofikace v domě č. p. XA, se zde dříve nenacházel, a jeho výstavba proto musela být provedena bez povolení stavebního úřadu. Již po vydání napadeného rozhodnutí a po získání podkladů týkajících se stavby plynofikace, žalobkyně znovu požádala jiného soudního znalce o posouzení komínu z hlediska splnění technických požadavků na stavby. Tento znalec jí však neodpověděl. Podle žalobkyně jí zřejmě předmětný komín bránil v provedení podkrovní nástavby, jež měla být součástí původně plánované rekonstrukce, ale nyní už na vybudování podkroví netrvá.
10. Žalovaný během ústního jednání navrhl, aby žaloba proti napadenému sdělení byla odmítnuta pro nepřipustnost. Ohledně žaloby proti napadenému rozhodnutí navrhl její zamítnutí. Uvedl, že žalobkyně ani její právní předchůdci nebyli účastníky stavebního řízení týkajícího se plynofikace domu č. p. XA, neboť šlo pouze o vnitřní úpravy domu, instalaci ústředního topení, instalaci kotle, vyložkování komínu a výstavbu plynové přípojky. Žalobkyně ani její právní předchůdci nebyli touto stavbou přímo dotčeni. Právní předchůdci žalobkyně si navíc byli stavby vědomi a nic proti ní nečinili. Až když žalobkyně žádala o povolení stavebních úprav jejího domu, začalo být stavební povolení zpochybňováno.

Obsah správního spisu

11. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 10. 4. 2000 podala stavebnice žádost o stavební povolení na stavbu označenou jako *odběrné plynové zařízení a ústřední vytápění* domu č. p. XA. V ní jako vlastníka sousední nemovitosti označila mj. pana J. Š. Dne 20. 4. 2000 oznámil stavební úřad zahájení správního řízení dotčeným orgánům a stavebnici, již označil za jedinou účastnici řízení. Dne 4. 5. 2000 vydal stavební úřad stavební povolení na stavbu označenou jako *plynofikace rodinného domu č. p. XA, X, ulice X*. Kolaudační rozhodnutí bylo vydáno dne 27. 10. 2017, přičemž účastníci kolaudačního řízení byla pouze stavebnice. Dne 7. 2. 2019 nahlédl zástupce žalobkyně dle záznamu o nahlížení z téhož dne do blíže neupřesněných správních spisů týkajících se domu č. p. XA (pozn. soudu: téhož dne se žalobkyně dle vlastního tvrzení seznámila prostřednictvím zástupce se stavebním povolením). Dne 15. 2. 2019 podala žalobkyně

odvolání proti stavebnímu povolení, v němž se domáhala jeho zrušení, přičemž poukázala na skutečnost, že žádost nebyla stavebnicí vůbec podepsaná. Na místě určeném ve formuláři pro její podpis jsou místo toho podepsaní vlastníci sousedních nemovitostí, ovšem z vlastníků domu č. p. XD je podepsán jen J. Š., ačkoli v rozhodné době byl dům ve společném jmění manželů Š., a i jeho podpis je patrně padělaný.

12. Dne 27. 3. 2019 vydal žalovaný napadené sdělení, v němž žalobkyni informoval o tom, že podané odvolání je podle § 54 odst. 3 správního řádu z roku 1967 opožděné, a proto je vyhodnotil jako podnět k provedení přezkumného řízení, k jehož zahájení však neshledal důvod.
13. Dne 27. 3. 2019 však žalovaný vydal i vyrozumění o podaném odvolání, jež zaslal vedle žalobkyně i stavebnici. Dne 5. 8. 2019 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně podle § 60 správního řádu z roku 1967 jako nepřipustné zamítl z důvodu, že bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem řízení ve smyslu § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2000 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Plynovodní přípojka byla totiž podle projektové dokumentace navržena tak, že ochranné pásmo v rozsahu 1 metru od ní [srov. § 26 odst. 4 písm. d) zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci] nepřesáhlo hranice sousedních pozemků. Také stavební úpravy provedené uvnitř domu se nemohly přímo dotknout vlastnického práva žalobkyně, protože byly navrženy pouze uvnitř stavby, komínový průduch je stávající a byl pouze vyvložkován. Nezahrnutí sousedů do okruhu účastníků řízení při plynofikaci probíhající v celé obci bylo ostatně tehdy běžnou praxí.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby proti napadenému sdělení. S ohledem na okolnosti dané věc však neshledává důvod posoudit napadené sdělení jako rozhodnutí v materiálním smyslu, kterým by žalovaný zamítl odvolání pro opožděnost. Jak totiž plyne z obsahu správního spisu, žalovaný po vydání napadeného sdělení věc právně vyhodnotil jinak, odvoláním se zabýval a rozhodl o něm napadeným rozhodnutím tak, že je zamítl. Takový postup je jistě nežádoucí, neboť vyvolal nejistotu na straně žalobkyně, případně i dalších účastníků řízení. Správní orgán by měl v každé věci pečlivě vážit svůj postup, aby se vyvaroval takto rozporných úkonů. Přesto však musí soud konstatovat, že žalovaný dalším postupem v odvolacím řízení toto primární pochybení odstranil, neboť se odvoláním žalobkyně procesně odpovídajícím způsobem zabýval a rozhodl o něm napadeným rozhodnutím, jež nese všechny náležitosti formalizovaného rozhodnutí obsahujícího náležitosti dle § 68 správního řádu a jehož soudního přezkumu se žalobkyně rovněž domáhá.
15. Závěry nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publ. pod č. 93, sv. 57 Sb. ÚS, na něž žalobkyně odkazovala, na daný případ nedopadají. Ústavní soud v bodě 39 citovaného nálezu uvedl (důraz doplněn soudem): „*Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako ‚odvolání‘ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání*

rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věty druhé správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Na rozdíl od věci posuzované Ústavním soudem nebylo v nyní projednávané věci napadené sdělení jedinou reakcí na odvolání žalobkyně. Nelze na ně tedy pohlížet z materiálního hlediska jako na rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobkyně ze dne 15. 2. 2019.

16. Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodují správní soudy mimo jiné o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. Podle § 65 s. ř. s. je rozhodnutím úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, „[p]řípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]“. Důvodem je to, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok, a proto pokud správní orgán dojde k závěru, že přezkumné řízení nezačíná, žádným způsobem se nezmění žadatelova práva a povinnosti. Týž závěr přejala i pozdější judikatura (srov. např. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 182/2014-28, nebo ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015-24) a soud nevidí důvod se od ní odchýlit. Napadené sdělení, v němž žalovaný oznámil žalobkyni, že podle § 65 správního řádu z roku 1967 neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení, je proto ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. a) s. ř. s.].
17. Soud proto žalobu proti napadenému sdělení odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s.
18. Dále se soud zabýval žalobou proti napadenému rozhodnutí. Ve vztahu k ní ověřil, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny zákonem požadované formální náležitosti. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž je přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

19. Klíčovou otázkou je, zda žalovaný uvážil správně, pokud uzavřel, že odvolání žalobkyně ze dne 15. 2. 2019 bylo podáno osobou neoprávněnou. Jinými slovy, zda právní předchůdci žalobkyně byli podle tehdy platné právní úpravy účastníky již proběhnuvšího stavebního řízení, a zda se tedy nyní žalobkyně domáhá účastenství v tomto řízení oprávněně.
20. Soud předesílá, že přestože napadené rozhodnutí bylo vydáno až za účinnosti správního řádu z roku 2004, postupoval žalovaný zcela správně podle starší právní úpravy obsažené ve správním řádu z roku 1967. Podle § 179 odst. 1 věty první správního řádu z roku 2004 totiž platí, že řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Komentářová literatura k tomuto ustanovení uvádí, že „podle ustanovení zákona č. 71/1967 Sb. se postupovalo i v případě rozhodování o opožděných nebo nepřipustných odvoláních podaných proti rozhodnutím vydaným podle zákona č. 71/1967 Sb. V tomto případě nešlo postupovat podle nového správního řádu, neboť pokud by se při posuzování takových odvolání ukázalo, že byla podána včas, resp. byla přípustná, šlo by o situaci podle § 179 odst. 1 věta první, neboť takové řízení nebylo pravomocně

skončeno (to, zda je odvolání včasné a přípustné, však lze seznat až při jeho posouzení, které tak musí probíhat podle ustanovení předchozího správního řádu) (srov. Vedral. J.: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1424; viz též rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25).*

21. Pokud jde o posouzení účastnictví žalobkyně, resp. jejích právních předchůdců ve stavebním řízení, je pro posouzení věci relevantní právní úprava obsažená v tehdy účinném stavebním zákoně z roku 1976, jenž v § 59 odst. 1 stanovil okruh účastníků stavebního řízení takto (důraz doplněn soudem):

„Účastníky stavebního řízení jsou

a) stavebník,

b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena,

c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává.“

22. Není sporu o tom, že žalobkyně je stejně jako její právní předchůdci vlastníci pozemku, k němuž náleží stavba rodinného domu č. p. XD, který přímo sousedí s pozemkem, na němž se nachází rodinný dům č. p. XA, jehož plynofikace byla povolena stavebním povolením. Splnění této podmínky ovšem nestačí k tomu, aby žalobkyně mohla být bez dalšího považována za účastnici předmětného stavebního řízení ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Zákon totiž vyžaduje, aby zároveň byla naplněna i materiální podmínka spočívající v tom, že stavebním povolením mohou být práva vlastníka sousedícího pozemku či stavby alespoň potencionálně dotčena. Právě z důvodu nenaplnění materiální podmínky žalovaný nepřiznal žalobkyni postavení účastnice stavebního řízení.
23. Žalobkyně blíže konkretizovala možné dotčení svých práv poprvé až v žalobě. V odvolání proti stavebnímu povolení uváděla pouze „zamoření“ jejího pozemku imisemi zplodin stoupajícími komínem z plynového kotle žalobkyně. Proto ani nelze žalovanému vytýkat, že blíže nezkoumal všechny možné aspekty dotčení vlastnického práva žalobkyně a napadené rozhodnutí odůvodnil poměrně obecným a stručným způsobem. I přesto však žalovaný v obecné rovině dostatečně přesně vyjádřil úvahy, jimiž se při posouzení možnosti dotčení práv žalobkyně řídil.
24. Z hlediska možného dotčení práv žalobkyně je pro posouzení věci klíčové vymezení stavby, jež byla předmětem žádosti o vydání stavebního povolení a následného stavebního řízení. Stavba byla technicky popsána v projektové dokumentaci, která byla stavebnímu úřadu předložena společně se žádostí o stavební povolení. Na tutéž projektovou dokumentaci ostatně odkazuje i stavební povolení v podmínce uvedené pod č. 2 jeho výroku. Projektová dokumentace obsahuje technickou zprávu a sadu výkresů, z nichž je zřejmé, že stavba zahrnuje dva dílčí celky, a to odběrné plynové zařízení a ústřední vytápění. Pouze takto vymezená stavba byla povolena a naopak prvky, které nejsou do projektové dokumentace zahrnuty, povoleny nebyly.
25. Podle výkresů i technické zprávy je plynové potrubí vedeno od hlavního uzávěru plynu na hranici pozemku přes pozemek stavebnice do kuchyně v přízemí domu, odkud dále pokračuje do koupelny k plynovému kotli zavěšenému na vnitřní zdi domu; odbočná větev plynového vedení je v kuchyni vedena ke sporáku umístěnému u zdi oddělující dům žalobkyně od domu stavebnice. Odtah spalin z plynového kotle má být vyveden do

předem vyvložkovaného komínu, jenž se nachází v koupelně u stěny oddělující dům stavebnice od pozemku žalobkyně. Komín však součástí povolované stavby není. Vnitřní plynové vedení je vedeno podél vnitřních zdí domu (na dvou místech prochází zdí průrazy) přičemž pouze krátký úsek vede podél zdi, jež je společná s domem žalobkyně. Podle technické zprávy má být plynové vedení kotveno do zdi příchýtkami a pouty, přičemž z projektové dokumentace neplyne, že by vedení mělo být vedeno (zasekáno) uvnitř zdi oddělující od sebe domy žalobkyně a stavebnice. Dále je stavebnici doporučeno, aby byl sporák v kuchyni vybaven digestoří.

26. Pokud jde o ústřední topení, technická zpráva uvádí, že kotel je umístěn v koupelně domu, přičemž i zde se uvádí, že odtah spalin je zaústěn do vyvložkovaného komínového tělesa (viz výše). Potrubí je vedeno vodorovnými rozvody při podlaze přízemí, pod stropem přízemí a částečně půdním prostorem. Z výkresové části je pak zřejmé, že veškeré rozvody ústředního vytápění jsou vedeny ve vnitřním prostoru místností podél zdi, z velké části i podél společné zdi oddělující dům žalobkyně od domu stavebnice, nicméně z projektové dokumentace neplyne, že by vedení ústředního topení mělo být vedeno (zasekáno) do zdi oddělující od sebe domy žalobkyně a stavebnice.
27. Za daných okolností tedy musí soud konstatovat, že námitky žalobkyně týkající se tvrzeného dotčení jejích práv stavebním povolením se prakticky zcela mýlí s předmětem řízení. V první řadě není pravdou, že by předmětem stavebního povolení bylo vybudování komínu na odvod spalin z plynového kotle. Ten je v projektové dokumentaci sice zmíněn a jeho použití je podmíněno tím, že bude vyvložkován, nicméně zjevně se jedná jen o popis napojení odtahu spalin z plynového kotle do komína s podmínkou vyvložkování, neboť provedení stavby komína není v technické zprávě ani v související výkresové části zahrnuto. Pokud, jak žalobkyně tvrdí, dochází k odtahu spalin na pozemek žalobkyně a v některých obdobích dokonce ke značnému znečištění vzduchu na pozemku žalobkyně, může k tomu docházet z důvodu špatného umístění či vadné konstrukce komínu anebo i z důvodu závady či nesprávného způsobu provozování plynového kotle. To však nejsou následky, jež by byly způsobeny stavbou vnitřních plynových rozvodů ve vnitřních prostorách domu žalobkyně podle stavebního povolení, resp. projektové dokumentace. Možné dotčení práv žalobkyně povolením stavby je vyloučeno.
28. Rovněž není pravdou, že by plynové vedení, vedení ústředního topení nebo některé jejich části byly naprojektovány uvnitř zdi oddělující oba domy. Rozvody jsou dle obou částí technické zprávy i podle výkresů vedeny podél zdi. (Nejblíže ke zdi je ve výkresech zakreslena vertikální část vedení ústředního topení vedoucí schodištěm do podkrovního domu žalobkyně. Nicméně ani ohledně této části rozvodu technická zpráva neuvádí, že by měla vést uvnitř zdi.) Soudu není zřejmé, co míní žalobkyně tvrzením, že „stoupačka plynu je zbudována bezprostředně u štitové zdi žalobkyně“. V projektové dokumentaci není žádná taková část plynového vedení zachycena, popsána ani zakreslena. Je tedy otázka, kterou část plynového vedení měla žalobkyně na mysli. Jak již bylo shora uvedeno, jedinou částí plynového vedení nacházející se u společné zdi obou domů je krátký úsek vedoucí ke sporáku v kuchyni, který však měl být veden podél, nikoliv uvnitř zdi. Soudu tak není zřejmé, jak by se realizace obou rozvodů vedených v drtivé většině (s výjimkou prostupů vnitřními zdmi či stropem) podél zdi uvnitř domu stavebnice mohla vůbec dotknout práv žalobkyně.
29. Totéž platí i o tvrzení, že žalobkyně by mohla být dotčena na právech umístěním plynového sporáku a plynového kotle v místnostech uvnitř domu žalobkyně. Byť je

pravdou, že sporák je umístěn u společné zdi obou domů, žalobkyně nevysvětlila, proč má za to, že ji toto umístění nadměrně ohrožuje, či jak zasahuje do jejích práv. Samozřejmě, provoz každého plynového spotřebiče je svým způsobem ohrožující, nicméně k zajištění jejich bezpečnosti slouží primárně předpisy na úseku bezpečnosti výrobků a příslušné technické normy zajišťující, aby na trh nebyly uváděny rizikové výrobky. Pouhé umístění spotřebiče ve vnitřních prostorách domu či bytu není samo o sobě důvodem dotčení práv vlastníků okolních nemovitých věcí z hlediska vedeného stavebního řízení. Pokud jde o digestoř, je třeba zdůraznit, že technická zpráva obsahuje pouze doporučení, aby byla instalována. Její instalace však není předmětem stavebního povolení. Obrany proti případným emisím z jejího provozu, pokud vznikají, se tak musí žalobkyně domáhat prostředky soukromého práva.

30. Konečně pokud žalobkyně uvádí, že se předmětná stavba dotýká jejích práv už jen z toho důvodu, že jakákoliv porucha či havárie v systému plynofikace může ohrozit její majetek, pak je třeba uvést, že jde o velmi obecné a nekonkrétní tvrzení, na něž může soud se stejnou mírou obecnosti odpovědět pouze tak, že dané obecné tvrzení nemůže založit účastenství žalobkyně ve stavebním řízení. Z povahy věci vyvolává prakticky každá stavební činnost určité riziko vzniku škody. Bezpečnost stavby je však zajištěna již tím, že projektová dokumentace byla zpracována odborně způsobilou osobou, která má k výkonu této činnosti zvláštní oprávnění, a že stavba je realizována osobami, které jsou k tomu rovněž odborně způsobilé. Obecné riziko vzniku škody, navíc nikterak nekonkretizované a neindividualizované, tak v tomto případě nelze považovat za bezprostřední a přímé dotčení práv žalobkyně.
31. Z toho, co bylo řečeno výše, vyplývá, že žalobkyně nedoložila, že by povolením stavby ve stavebním řízení mohla být jakkoliv přímo zkrácena na svých právech. Nebyla proto splněna materiální podmínka jejího účastenství ve stavebním řízení. Žalovaný proto postupoval správně, pokud odvolání žalobkyně jako nepřípustné zamítl. Námitka je nedůvodná.
32. K námitce, že na základě žádosti ze dne 10. 4. 2000 nemělo být stavební povolení vůbec vydáno, protože na ní chybí podpis stavebnice, soud uvádí, že absence podpisu žadatele je sice vadou žádosti, avšak nikoli takovou, která by mohla – nadto dvacet let poté, co byla žádost podána – mít vliv na právní moc stavebního povolení vydaného na jejím základě. Podpis žadatele na žádosti slouží především k tomu, aby správní orgán mohl na počátku řízení ověřit, že to, o čem je žádáno, představuje skutečnou vůli žadatele. Ovšem poté, co stavebnice aktivně prošla celým stavebním řízením a získala stavební povolení, které následně ve svém domě a na svém pozemku realizovala, nemůže být pochyb o tom, že s podáním žádosti od počátku souhlasila. Nad rámec uvedeného soud dodává, že absence podpisu stavebnice byla patrně způsobena nepochopením toho, kdo se má podepsat do kolonky v příslušném formuláři označené slovem „Podpisy“, kde jsou omylem uvedeny podpisy sousedů. Námitka není důvodná.
33. K námitce, že stavebnice překročila rámec stanovený stavebním povolením a vybudovala více, než měla povoleno, případně v jiných částech domu, soud uvádí, že výstavba takových částí stavby zjevně nebyla předmětem stavebního povolení, a tato námitka tedy vybočuje z předmětu řízení. Pokud jde o tvrzení, že stavebnice provedla bez povolení (či jiného opatření) stavebního úřadu na domě č. p. XA stavební úpravu spočívající ve vybudování nového komínu, kterým jsou odváděny spaliny z plynového kotle, je třeba uvést, že ke zhodnocení otázky, zda jde o nepovolenou („černou“) stavbu, a k případnému

řízení o jejím odstranění je příslušný stavební úřad, kterému také právní řád dává nástroje k tomu, aby si taková tvrzení ověřil a přijal příslušná opatření. V každém případě se však ani případná existence nepovolených stavebních úprav na domě stavebnice nemůže dotknout zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť jeho předmětem nebylo projednání existence nepovolené stavby (či její dodatečné povolení). Námitka není důvodná.

34. Pokud jde o otázku, zda je podpis pana Š. pod žádostí o vydání stavebního povolení falešný nebo pravý, a je-li pravý, zda je s ohledem na společné jmění manželů dostačující a nebylo třeba i podpisu manželky, soud uvádí, že jde o pouhou nepodloženou spekulaci. Navíc souhlas právních předchůdců žalobkyně se stavbou není podmínkou vydání stavebního povolení, a proto by i případná absence výslovného souhlasu manželů Š. nemohla mít vliv na právní moc stavebního povolení. K domněnce žalobkyně, že stavební povolení bylo získáno podvodem, tedy postačí uvést, že takové podezření ze správního spisu nevyplývá a pro výsledek řízení není rozřešení této otázky rozhodné. Spáchání trestného činu v souvislosti s průběhem stavebního řízení by mohlo být důvodem obnovy stavebního řízení (avšak jen ve lhůtách k tomu zákonem stanovených). Dle čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod rozhoduje o vině a trestu za trestné činy jen soud v trestním řízení, přičemž ale zdejšímu soudu není známo nic o tom, že by takové rozhodnutí bylo v souvislosti s touto věcí v trestním řízení vydáno. Nic takového ostatně netvrdila ani žalobkyně. Jestliže má žalobkyně podezření, že došlo ke spáchání trestného činu, může se obrátit na orgány činné v trestním řízení.
35. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění soud k vyjádření žalobkyně ohledně důvodu zastavení řízení o její žádosti o vydání stavebního povolení na rekonstrukci jejího domu č. p. XD uvádí, že důvodem zastavení řízení nebylo „vyhovění“ námitkám stavebnice, ale jak plyne z usnesení stavebního úřadu ze dne 8. 8. 2018, č. j. MU-4219/18/Výst, skutečnost, že žalobkyně vzala zčásti žádost zpět a ve zbytku se stala žádost bezpředmětnou [§ 66 odst. 1 písm. g) správního řádu z roku 2004]. Z obsahu správního spisu v této věci plyne, že žalobkyně proti usnesení nepodala odvolání. Uvedla-li žalobkyně, že jí existence „nového“ komínu na domě stavebnice č. p. XA zřejmě bránila v provedení stavebních úprav podkroví jejího vlastního domu, přičemž poukazovala i na to, že po ní stavební úřad požadovat posouzení, zda plánovaná půdní nástavba neovlivní ve vztahu k tomuto komínu splnění technických požadavků na stavby, je třeba znovu zdůraznit, že stavba komínu nebyla součástí projektové dokumentace ke stavbě povolené stavebním povolením, a proto se uvedené okolnosti nemohou nikterak promítnout do závěrů o (ne)účastenství žalobkyně, resp. jejích právního předchůdců v předmětném stavebním řízení.

Závěr a náklady řízení

36. Soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nezjistil ani vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, a proto žalobu směřující proti napadenému rozhodnutí zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
37. Soud neprovedl důkaz listinnými důkazy navrženými žalobkyní, neboť jsou bez výjimky součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel. Stejně tak soud neprovedl pro nadbytečnost dokazování žádnou z listin z rozsáhlého svazku, který žalobkyně předložila soudu dne 18. 11. 2020. Tyto listiny se týkají stavebního řízení vedeného ve věci žádosti žalobkyně o povolení rekonstrukce jejího domu č. p. XD, a nejsou tedy pro posouzení věci relevantní.

38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. V rozsahu odmítnutí žaloby směřující proti napadenému sdělení nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Ohledně žaloby směřující proti napadenému rozhodnutí nemá žalobkyně právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl v této části věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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). 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.

Praha 1. června 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu