



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a JUDr. Ing. Venduly Sochorové

žalobce: a) T. K.

b) Ing. D. K.

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Yvetou Janákovou,
sídlem Vachova 43/5, Brno

proti žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Malinovského náměstí 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. OUSR/MMB/0329208/2020/2, č. j. MMB/0385105/2020 a ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. OUSR/MMB/0329208/2020/01/2, č. j. MMB/0380925/2020

takto:

- I. Žaloba podaná proti rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. OUSR/MMB/0329208/2020/01/2, č. j. MMB/0380925/2020 se zamítá.

- II. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. OUSR/MMB/0329208/2020/2, č. j. MMB/0385105/2020 se – v části týkající se žalobců a) a b) - zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 630 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce a) JUDr. Yvety Janákové, advokátky.
- IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 630 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce b) JUDr. Yvety Janákové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení, obsah napadených rozhodnutí

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 9. 2020 sp. zn. OUSR/MMB/0329208/2020/01/2 č. j. MMB/0380925/2020 (dále jako „*první napadené rozhodnutí*“) bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), zamítnuto jako opožděné odvolání žalobců podané proti územnímu rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Bystrc, odbor stavební ze dne 17. 1. 2019 (č. 487, č.j. 17-19556/SU/KRI, sp. zn. OST/OBC/1036-17/Kri), kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) rozhodnuto o umístění stavby s názvem „*Stavba rodinného domu vč. přípojek plynu, NN, splaškové kanalizace a zpevněných ploch*“, *dotčené pozemky: p.p.č. XA, XB, XC, XD, k. ú. B., lokalita mezi ulicemi K. – P.*“.
2. Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 9. 2020 sp. zn. OUSR/MMB/0329208/2020/2 č. j. MMB/0385105/2020 (dále jako „*druhé napadené rozhodnutí*“) bylo podle § 92 odst. 1 SŘ zamítnuto jako nepřipustné odvolání žalobců podané proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Bystrc, odbor stavební ze dne 16. 9. 2019 (sp. zn. OST/OBC/513-19/Kri, č. j. 19-09102/SU/KRI), kterým byla podle § 115 odst. 1 stavebního zákona povolena stavba „novostavba volně stojícího rodinného domu p.p.č. XA, k.ú. B., v lokalitě při ul. K. – P.“.
3. V odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobci „*nebyli zahrnuti stavebním úřadem do okruhu účastníků územního řízení, které bylo ukončeno územním rozhodnutím č. 487*“, ačkoliv v jejich případě přicházelo v úvahu jejich účastenství podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, a dospěl k závěru, že žalobcům náleží postavení účastníků územního řízení. Současně však dovodil, že odvolání žalobců proti rozhodnutí o umístění stavby z 17. 1. 2019 bylo podáno až 20. 7. 2020, tj. opožděně, neboť územní rozhodnutí bylo posledního z účastníků oznámeno dne 6. 2. 2019, a proto lhůta jednoho roku podle § 84 odst. 1 SŘ skončila dne 6. 2. 2020.
4. V odůvodnění druhé napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl zejména následující. Okruh účastníků územního a stavebního řízení je vymezen v § 85 a § 109 stavebního zákona s tím, že nelze tvrdit, že pokud byla osoba účastníkem územního řízení, musí být automaticky i účastníkem stavebního řízení. V případě odvolatelů přicházelo v úvahu účastenství ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona, a to za splnění dvou podmínek:

„vlastnictví sousedního pozemku nebo stavby na sousedním pozemku“ a „možnost přímého dotčení vlastnického práva prováděním stavby“. První podmínka je v případě žalobců splněna. V případě splnění podmínky přímého dotčení vlastnického práva prováděním konkrétní stavby dospěl žalovaný k závěru, že vlastnické právo žalobců není prováděním této stavby přímo dotčeno, jestliže nedošlo k omezení jejich práva věc vlastnit, držet, nakládat s ní. Stavby rodinných domů na pozemcích ve vlastnictví odvolatelů – rodinné domy K. 2 až 16 - a stavba předmětného rodinného domu jsou od sebe vzdáleny 33 m až 53 m a jsou od sebe odděleny dvěma souběžnými komunikacemi, parkovacími místy a plochou zeleně. Navrhovaná stavba je stavbou rodinného domu, stavby ve vlastnictví odvolatelů jsou rodinnými domy též. Navrhovaná stavba nezatěžuje okolí imisemi, jako jsou prach, nadměrný hluk, vibrace, vypouštění škodlivých látek apod., které jsou typické pro výrovní objekty. Parkování vozidel je řešeno v 1. podzemním podlaží navrhovaného domu s příjezdem z ulice P., tj. z odvrácené strany domu, nikoli ze strany domu orientované k domům odvolatek. Co se týká provádění navrhované stavby, jde o dřevostavbu, pro kterou je typická rychlost montáže a v jejím důsledku minimalizace negativních dopadů na okolní zástavbu. Příjezd na staveniště je navržen z ulice P. ve vzdálenosti minimálně 50 m od nejbližšího z domů odvolatelů mimo příjezdovou komunikaci k domům odvolatelů. Staveniště je od domů odvolatelů odděleno dvěma souběžnými komunikacemi, plochou parkoviště a plochou zeleně. V městské zástavě jde o vzdálenost více než dostatečnou pro to, aby nemohlo dojít k negativním dopadům na užívání staveb odvolatelů z běžné stavební činnosti. Z projektové dokumentace vyplývá, že při provádění stavby nebudou použity žádné mimořádně hlučné stroje či technologie, práce budou prováděny jen v denní době, opatřeními prováděnými přímo na stavbě bude minimalizována prašnost. K přímému dotčení vlastnického práva odvolatelů tak nemůže podle žalovaného dojít.

II. Obsah žaloby

5. Proti prvnímu napadenému rozhodnutí žalobci namítli následující. Žalobci byli jako účastníci opomenuti, o vydání územního rozhodnutí dozvěděli až dne 9. 7. 2020, kdy k jejich žádosti o poskytnutí informace jim stavební úřad poskytl územní rozhodnutí č. 487 z 17. 1. 2019, proti kterému podali dne 20. 7. 2020 odvolání. Ustanovení § 84 odst. 1 SŘ je reakcí na vadný postup správního orgánu, v jehož důsledku nebylo některému z účastníků řízení správní rozhodnutí oznámeno; lhůta 1 roku nemůže dopadat na ty, s nimiž jako s účastníky nikdy nebylo jednáno a kteří se bez svého zavinění o samotné existenci správního rozhodnutí dozvěděli či se s jeho obsahem seznámili až po uplynutí jednoleté lhůty. Pokud s žalobci správní orgán 1. stupně nejednal jako s účastníky řízení a neumožnil jim v řízení uplatnit svá práva, nebyli ve svém právu podat odvolání omezení lhůtou jednoho roku. Závěr o opožděnosti odvolání je nesprávný.
6. Žalobci proti druhému napadenému rozhodnutí namítli zejména následující. Přímým dotčením lze rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise. Pro naplnění definice účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech. Prováděním stavby reálně dochází k dotčení jejich vlastnických práv ve smyslu ust. § 109 písm. e) stavebního zákona, když především stavební činností při realizaci stavby dochází k dotčení na jejich právech imisemi z výstavby domu, a to zejména: a) hlukem (stavební práce probíhají v době pracovního

klidu o víkendech a svátcích), b) prachem (vnitřní stěny jsou realizovány z materiálů jako je ytong a sádrokarton, které jsou při úpravě a broušení velmi prašné a rozptýlený prach do širokého okolí ztěžuje větrání nemovitostí žalobců a poškozuje stavby samotné), c) kouřem (dochází k pravidelnému pálení odpadu ze stavby - foto žalobci přikládají - a při severozápadním proudění větru dochází k přímému vnikání škodlivých spalin do obytných místností a s tím související nemožnost ventilace během dne), jakož i d) světlem (na stavbě je instalováno světlo s pohybovým čidlem ve výšce 2. NP, které se spouští ve večerních hodinách při jakémkoliv pohybu na přilehlé komunikaci a zasahuje tak do soukromí v obytných místnostech v nemovitostech žalobců v nočních hodinách). Žalobci měli být účastníky stavebního řízení, neboť splňují obě podmínky stanovené v § 109 písm. e) stavebního zákona, tj. jsou vlastníky sousedního pozemku a stavby na něm a oprávněně tvrdili a tvrdí své dotčení na právech předmětnou stavbou, a to hlavně z důvodu hlučnosti a prašnosti ze stavby, realizované v těsné blízkosti jejich nemovitostí. Oddělení staveniště „*dvěma souběžnými komunikacemi, plochou parkoviště a plochou zeleně*“ nemůže bránit a nebrání – jak je zřetelné i z přiložených fotografií - pronikání imisí, byť se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí právě o tuto argumentaci snaží. Navíc je obtížně pochopitelné, že žalovaný přiznal v odvolacím řízení žalobcům postavení účastníkům řízení o umístění stavby domu, a nikoliv již v řízení o povolení stavby domu, ačkoliv umístění stavby a její následné užívání se může práv žalobců dotýkat přinejmenším stejně jako její výstavba. Prováděním stavby dochází i ke snížení kvality bydlení, neboť původní výhled z 1. NP i 2. NP nemovitostí ve vlastnictví žalobců je zastíněný celým rozsahem stavby, která je navíc realizována v místě, které je podle platného Územního plánu města Brna (vyhl. č. 2/2004) vedeno jako plocha k bydlení, plocha komunikace a plocha zeleně, přičemž sama stavba je umístěna a realizována mj. na ploše vedené jako plocha komunikace. Stavba má fakticky 3 patra a systém šikmých střech, přičemž vzdálenost pozemku realizované stavby od pozemků žalobců je těsná, 23 – 38 m bez zastínění veřejnou zelení. S ohledem realizovanou výstavbu vyvstává u žalobců pochybnost, zda bude realizována a užívána v souladu s rozhodnutími stavebního úřadu - již ve fázi výstavby neodpovídá vzhledu rodinného domu, ale spíše má podobu bytového domu o více bytových jednotkách. Pokud by mělo dojít k řízení o změně užívání stavby či faktickému užívání stavby deklarované jako 5+KK s užitnou plochou 244 m² více rodinami (obyvateli), hrozí žalobcům další poškození v jejich právech, neboť se opět - podle logiky stavebního úřadu a žalovaného - nestanou jeho účastníky. Nadto žalobci shledávají vyšší imisní nebezpečí plynoucí ze stavby jako takové (parkování vozidel, nadměrný hluk, světelné znečištění, odpady, vypouštění škodlivých látek), nebezpečí trvalého působení imisí při instalaci teplovzdušných krbových kamen, jakož i nebezpečí hluku a světelného znečištění z plánované střešní terasy. Rozhodnutím žalovaného byli žalobci dotčeni ve svých vlastnických právech i právech procesních, neboť tím, že nebyli účastníky řízení o povolení stavby, bylo jim upřeno i jejich právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci a podkladem pro rozhodnutí, navrhopat provedení důkazů atd. Absence těchto práv mohla mít a měla za následek nemožnost efektivní ochrany jejich právní sféry a zájmů v řízení o umístění stavby i v řízení o stavební povolení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl zejména následující. Odvolání proti prvnímu napadenému rozhodnutí žalobci podali opožděně. Žalobci ani nerozporují, že marně

uplynula jednorroční objektivní lhůta pro podání odvolání dne 6. 2. 2020 a odvolání podali až 20. 7. 2020. Důvodem zamítnutí odvolání žalobců pro nepřipustnost byla absence důvodů pro přiznání žalobcům postavení účastníka ve stavebním řízení. Žalobci neprokázali dotčení svých práv ve stavebním řízení podle § 109 písm. e) stavebního zákona. Povolená stavba se nachází v dostatečné vzdálenosti od staveb žalobců, která nepředpokládá přímý dopad do jejich vlastnických práv z běžné stavební činnosti, která vzniká výstavbou rodinného domu. Navíc žalobci v odvolání neuvedli žádné konkrétní a relevantní okolnosti a toliko argumentovali, že jsou v přímém dohledu a kontaktu se stavebním záměrem a jsou vlastníky okolních staveb.

V. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.

IV. A. Žaloba proti prvnímu napadenému rozhodnutí

9. První napadené rozhodnutí je odůvodněno uplynutím zákonné jednorroční lhůty podle § 84 odst. 1 SŘ pro podání odvolání. Podle žalobců § 84 odst. 1 SŘ na jejich případ nedopadá.
10. Žalovaný v prvním napadeném rozhodnutí uvedl, že územní rozhodnutí (z 17. 1. 2019) bylo poslednímu z účastníků oznámeno dne 6. 2. 2019, a proto lhůta jednoho roku podle § 84 odst. 1 SŘ skončila dne 6. 2. 2020 a jelikož žalobci odvolání podali 20. 7. 2020, je odvolání opožděné. Viděno obsahem správního spisu, žalovaný tak odvíjí den doručení poslednímu z účastníků evidentně od uplynutí patnáctidenní lhůty od vyvěšení veřejné vyhlášky o možnosti (dědiců po zemřelé L. Z.) převzít písemnost dle § 25 odst. 1 a 2 SŘ, která byla vyvěšena 22. 1. 2019. Ostatně žalobci nerozporují závěr žalovaného, že územní rozhodnutí bylo poslednímu z účastníků oznámeno 6. 2. 2019. Rovněž má oporu ve správním spise závěr žalovaného, že žalobci podali odvolání až 20. 7. 2020 (ani tento závěr žalovaného žalobci nerozporují).
11. Podle § 84 odst. 1 SŘ: „Osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“ Podle žalobců lhůta 1 roku podle § 84 odst. 1 SŘ na ně – jako na osoby, s nimiž jako s účastníky nikdy nebylo jednáno a kteří se bez svého zavinění o samotné existenci správního rozhodnutí dozvěděli či se s jeho obsahem seznámili až po uplynutí této jednoleté lhůty – nedopadá. Soud však považuje takový názor (výklad § 84 odst. 1 SŘ) žalobců za nesprávný. Citované ustanovení dává opomenutému účastníku řízení možnost napadnout rozhodnutí, ovšem v období omezeném dvěma lhůtami. Lhůta subjektivní (30 dní) plyne ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí takový účastník dozvěděl. Vedle ní však

platí i lhůta objektivní - 1 rok ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu účastníkovi. Lhůta pro podání odvolání vždy skončí nejpozději uplynutím lhůty objektivní.

12. Právní úprava nedává správním orgánům ani soudům prostor k prolomení stanovených lhůt. To plyne již z té části § 84 odst. 1 správního řádu, která vylučuje zmeškání lhůty prominout. Jak i NSS mnohokrát vysvětlil, objektivní lhůta pro podání odvolání opomenutého účastníka je výsledkem snahy o rovnováhu mezi zákonností správního řízení a důrazem na právní jistotu účastníků i třetích osob jednajících v důvěře ve vydané rozhodnutí. Nelze ani říci, že by zákon ignoroval požadavky zákonnosti a ochrany práv opomenutých (vedlejších) účastníků: „*Projevem důrazu na potřebu zákonnosti správního řízení je již samotné ustanovení umožňující obranu opomenutým účastníkům právě po relativně dlouhou dobu jednoho roku od doručení rozhodnutí poslednímu neopomenutému účastníkovi.*“ (viz např. rozsudek NSS z 16. 3. 2021 č. j. 5 As 134/2018 - 45, bod 45). Ustanovení § 84 odst. 1 SŘ je nutno vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (viz např. rozsudek NSS z 21. 1. 2022 č. j. 10 As 435/2021 - 43, z 20. 8. 2021 č. j. 2 As 306/2019 - 49).
13. Rovněž Ústavní soud (dále „ÚS“) se problematikou jednoleté objektivní odvolací lhůty zakotvené v § 84 SŘ zabýval, přičemž zdůraznil, že objektivní lhůta jednoho roku je stanovena s ohledem na zajištění právní jistoty osob dotčených rozhodnutím, neboť není žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci, a dále upozornil na to, že ke smyslu a účelu lhůt v právu již dříve uvedl, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv.*“ (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 75/18; dále srov. usnesení ÚS z 4. 9. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2891/18, 24. 3. 2017 sp. zn. I. ÚS 437/17, 26. 2. 2015 sp. zn. III. ÚS 3721/14).
14. S ohledem na to, že žalobci podali odvolání až zjevně po uplynutí objektivní jednorozhodnutí lhůty ve smyslu § 84 odst. 1 SŘ, je první napadené rozhodnutí (opřené o závěr o opožděnosti odvolání žalobců) správné. Zmeškání objektivní lhůty žalovaný nemohl prominout ani jinak „prolomit“. Odkaz žalobců na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009 č. j. 2 As 25/2007-118 je nepřipadný již proto, že se nezabýval výkladem § 84 odst. 1 SŘ (na rozdíl od shora citované judikatury NSS). Proto soud žalobu proti prvnímu napadenému rozhodnutí pro **nedůvodnost zamítl** podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

IV. B. Žaloba proti druhému napadenému rozhodnutí

15. Proti druhému napadenému rozhodnutí žalobci namítli, že žalovaný nesprávně zamítl jejich odvolání jako nepřipustné - tj. bez věcného přezkumu - přičemž vyšel z nesprávného názoru, že žalobci po právu nebyli účastníky řízení o stavebním povolení ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona proto, že jejich vlastnické právo nemohlo být přímo dotčeno prováděním stavby.

16. Podle § 109 písm. e) stavebního zákona: „Účastníkem stavebního řízení je ... e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno“. Podstatou sporu je, zda vlastnické právo žalobců mohlo - či nemohlo - být přímo dotčeno prováděním stavby. Naopak mezi účastníky není sporu o splnění první podmínky účastenství (na straně žalobců) v podobě subjektu vlastnictví sousedního pozemku.
17. Pojem „přímé dotčení vlastnického práva“ je v judikatuře NSS (např. rozsudky z 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011 - 85, z 19. 6. 2009 č. j. 5 As 67/2008 - 111, z 17. 7. 2020 č. j. 2 As 421/2018 - 34 , bod 38.) konstantně vykládán jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se jednat např. o dotčení imisemi ve smyslu § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tj. stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, zvýšenou intenzitou dopravy apod. [podle § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „(1) Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) unikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o unikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.“].
18. K závěru o účastenství osoby postačí pouhá možnost dotčení jejích práv; to, zda skutečně k dotčení dojde, či nikoliv, je až předmětem meritorního posouzení ve stavebním řízení. Účastenství ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva - právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Pokud je účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech, které se může projevit nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může být kupř. v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjistitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv. Uvedené dovodila i judikatura NSS (např. rozsudek NSS z 17. 12. 2008 č. j. 1 As 80/2008-68).
19. Stran § 109 písm. e) stavebního zákona musí být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně. Je povinností správního orgánu posoudit, kteří z vlastníků „sousedních“ nemovitostí mohou být rozhodnutím dotčeni přímo. Jak konstatoval ÚS např. v nálezu z 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99, posouzení možnosti přímého dotčení bude záležet na okolnostech individuálního případu s přihlédnutím k povaze zamýšlené stavby. Relevantní též bude charakter pozemku či stavby, vůči nimž se možnost dotčení ověřuje.
20. Nejvyšší správní soud v judikatuře poukázal na nutnost extenzivního nahlížení na dotčení vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku či stavby na něm, který může být přímo

dotčen mj. imisemi, tedy např. hlukem či prachem ze stavby (viz např. rozsudek z 14. 2. 2014 č. j. 6 As 10/2013 – 58 či z 17. 7. 2020 č. j. 2 As 421/2018 - 34, bod 38.).

21. V pochybnostech je třeba s vlastníkem nemovitosti, u níž přímé dotčení přichází v úvahu, zacházet jako s účastníkem řízení (shodně např. rozsudek Krajského soudu v Brně z 25. 9. 2019 č. j. 30 A 190/2017 – 179, bod 27. či v tzv. komentářové literatuře Stavební zákon - komentář, 5. vydání, C. H. Beck, 2016, komentář k § 109 od Aleše Roztočila). Ostatně právní normu „v pochybnostech ve prospěch účastenství“ lze dovodit i přiměřenou aplikací § 28 odst. 1 věta první SŘ: „Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“ (poznámka soudu: v řízení o stavebním povolení v souzené věci nebylo vydáno usnesení dle § 28 odst. 1 SŘ o tom, zda žalobci jsou či nejsou účastníkem; v rámci posouzení odvolání je odvolací orgán jako předběžnou otázku povinen si vyjasnit, zda odvolání podala osoba, které svědčilo účastenství v řízení, z něhož vzešlo odvoláním napadené rozhodnutí - viz např. rozsudek NSS z 2. 7. 2015 č. j. 9 As 222/2014 - 147, publikovaný pod č. 3288/2015 Sb. NSS).
22. Podle závěru soudu žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, že žalobci nemohli být přímo dotčeni na svém vlastnickém právu ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona.
23. Žalovaný v druhém napadeném rozhodnutí argumentoval tím, že navrhovaná stavba nezatěžuje okolí imisemi, které jsou typické pro výrobní objekty a že parkování vozidel je řešeno v 1. podzemním podlaží navrhovaného domu s příjezdem z ulice P., tj. z odvrácené strany domu, nikoli ze strany domu orientované k domům odvolatelů. Tyto argumenty žalovaného jsou mimoběžné s § 109 písm. e) stavebního zákona. Ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona je právně relevantní, zda provádění stavby (tj. stavební činnost v úzkém smyslu, tedy výstavba) se může přímo dotknout vlastnického práva žalobců, nikoliv však to, zda umístěním navrhované stavby (jakožto výsledku stavební činnosti) nebo jejím provozem (tj. po dokončení) mohou být žalobci přímo dotčeni na vlastnickém právu; přímé dotčení umístěním stavby či jejím provozem by bylo důvodem účastenství v územním řízení (obdobně srov. např. rozsudek NSS z 26. 10. 2017 č. j. 9 As 324/2016-52, z 17. 7. 2020 2 As 421/2018 – 34, bod 39.,_ rozsudek Krajského soudu v Brně z 21. 5. 2020 č. j. 62 A 49/2018-75, bod 21. či důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. novelizujícího § 109 písm. e) stavebního zákona: „Ve stavebním řízení se neřeší věci, o kterých bylo pravomocně rozhodnuto v územním řízení... přístup ke stavbě, zajištění parkovacích stání pro vozidla ... jsou při podání žádosti o vydání stavebního povolení již vyřešené. Tomu odpovídá vymezení okruhu účastníků stavebního řízení. Budou jimi osoby, jejichž vlastnické právo či právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, může být přímo dotčeno prováděním stavby.“). Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení.
24. Z důvodů uvedených v bodě 23. odůvodnění tohoto rozsudku jsou bezdůvodné i námitky žalobců týkající se možného dotčení jejich práv stavbou jako takovou (tj. dokončenou) [např. parkování vozidel, nadměrný hluk, světelné znečištění, odpady,

vypouštění škodlivých látek] a nebezpečím trvalého působení imisí plynoucích z provozu stavby.

25. Důvodná je však námitka žalobců o možnosti přímého dotčení jejich vlastnických práv imisemi souvisejícími s prováděním stavby (stavební činností, tj. výstavbou). To však ostatně – patrně nevědomky – uznal i žalovaný. Žalovaný uvedl, že jde o dřevostavbu, pro kterou je typická rychlost montáže a „*minimalizace*“ negativních dopadů na okolní zástavbu. Minimalizace však není eliminace, protože samotný žalovaný připouští negativní dopad výstavby na nemovitosti žalobců (byť v míře „jen“ minimální). Obdobně (podle názoru soudu vnitřně nekonzistentně) žalovaný argumentoval, že opatřeními prováděnými přímo na stavbě bude „*minimalizována*“ prašnost; pak však sám žalovaný připouští prašnost z výstavby. Závěr žalovaného – že k přímému dotčení vlastnického práva žalobců nemůže dojít - dovozený již z těchto premis (o minimalizaci negativních dopadů výstavby na vlastnické právo žalobců) tak je dokonce vnitřně rozporný.
26. Žalovaný vyšel z mezi účastníky nesporného východiska, že navrhovaná stavba bude stavbou rodinného domu a stavby žalobců jsou též rodinnými domy. Z toho však plyne o to větší možnost přímého dotčení do vlastnického práva žalobců – taková potence je dána o to více, pokud vlastnické právo je realizováno (nemovitost užívána) téměř každodenně, za účelem bydlení, a tím i realizace soukromého a rodinného života.
27. Žalovaný argumentoval ohledně provádění navrhované stavby, že jde o dřevostavbu, pro kterou je typická rychlost montáže. Tato argumentace žalovaného je poněkud zavádějící. Z takové argumentace by se mohlo jevit, že dřevostavba je stavbou výlučně ze dřeva; to však v souzené věci splněno není. Totiž 1. PP je navrženo jako zděná stavba, založená celoplošně na železobetonové základové desce a svislé nosné konstrukce mají být ve spodní části železobetonové (nosné zdivo z tvarovek bednění vylitých betonem, strop má být monoliticky železobetonový). Pouze 1. a 2. NP je konstrukčně řešeno jako rámová dřevostavba (srov. např. B. Souhrnná technická zpráva od projektantky Ing. arch. J. B. z 12/2018 – dále jako „projektantka“ - či územní rozhodnutí o umístění stavby z 17. 1. 2019). Podle Průvodní zprávy projektantky z 12/2018 mají být v 1. PP (kromě shora uvedených betonových prvků) postaveny zdi a zděné příčky a hydroizolace z asfaltového pásu a stěny a stropy mají být z vápenocementové omítky a podlaha z keramické dlažby (v garáži z betonu). Podle rozhodnutí o umístění stavby jde o stavbu pro bydlení – rodinný dům, vystavený do svažitého pozemku, s 1 podzemním a 2 nadzemními podlažími, se zastavěnou plochou rodinného domu 140 m², s jednou bytovou jednotkou. Stavba má mít tvar nepravidleného lichoběžníku, s výškou v nejvyšší části + 8,7 m od úrovně podlahy v 1. nadzemním podlaží, přičemž parkování bylo navrženo v dvojgaráži v suterénu pro dvě auta. Nejde tak o dřevostavbu určenou např. toliko k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a náradí apod., pro které bývá typická rychlost montáže. Na to navazovalo rozhodnutí o stavebním povolení z 16. 9. 2019 v obdobném duchu (stavba měla obsahovat 1 bytovou jednotku o 5 + kk, dvojgaráž, sklad i terasu).
28. Stavebník (Ing. M. P.) uvedl v žádosti o stavební povolení z 20. 6. 2019 předpokládanou dobu zahájení stavebního záměru červenec 2019 a předpokládanou dobu dokončení stavebního záměru prosinec 2021 s tím, že zhotovitel bude znám po výběrovém řízení a orientační náklady na provedení stavebního záměru jsou 5 miliónů Kč.

29. Z toho všeho v souhrnu – včetně předpokládané délky trvání stavební činnosti dva a půl roku - lze stěží rozumně akceptovat myšlenku žalovaného, že jde o dřevostavbu, pro kterou je typická „rychlost montáže“; ba naopak tu zjevně nešlo ani o typickou dřevostavbu ani o montáž rychlou. To ostatně potvrzuje i následný děj – podle předkládací zprávy prvostupňového stavebního úřadu (z 5. 8. 2020) k odvolání žalobců byla stavba ke dni 4. 8. 2020 toliko ve fázi zastřešené hrubé stavby.
30. Žalovaný argumentoval, že stavby rodinných domů na pozemcích ve vlastnictví odvolatelů – tj. rodinné domy K. 2 až 16 - a navrhovaná stavba jsou od sebe vzdáleny 33 m až 53 m, pročez podle žalovaného jde o vzdálenost více než dostatečnou pro to, aby nemohlo dojít k negativním dopadům na užívání staveb odvolatelů z běžné stavební činnosti. Tuto argumentaci žalovaného však soud neshledává za přesvědčivou, a to mj. proto, že je v rozporu s písemnými důkazy. V Souhrnné technické zprávě od projektantky z 12/2018 je uvedeno, že v průběhu stavby budou vznikat v jisté míře negativní vlivy na okolí, především co se týče hluku a zvýšené prašnosti ze stavební činnosti a v této souvislosti projektantka poukázala na charakter blízkých objektů pro bydlení (pod což lze zařadit žalobce) i na emise z provozu stavebních strojů a stavební dopravy jakožto na zdroj znečišťování ovzduší a na potřebu omezení prašnosti vhodnou manipulací se stavebním materiálem. Obdobně odbor životního prostředí Magistrátu města Brna v Závazném stanovisku z 22. 3. 2018 uvedl, že za činnost, při které může docházet je znečišťování ovzduší, lze považovat zvýšenou prašnost vyvolanou stavebními pracemi a že vyžaduje – s přihlédnutím k charakteru stavebních prací a povětrnostním podmínkám - aby při provádění stavebních prací a při manipulaci se sypkým materiálem byly dodržovány technické a organizační opatření ke snížení prašnosti (jako např. skrápění, zakrývání apod.).
31. Žalovaný argumentoval, že z projektové dokumentace vyplývá, že při provádění stavby nebudou použity mimořádně hlučné stroje či technologie a práce budou prováděny jen v denní době. Z toho však podle soudu logicky neplyne vyloučení možnosti imisí ze stavebních činností, zejména ne hluku a prašnosti, jelikož jde o agumentaci jen v rovině míry (intenzity) imisí.
32. Již z uvedeného plynou minimálně pochybnosti o možnosti přímého dotčení vlastnických práv žalobců imisemi souvisejícími s prováděním stavby, a to hlavně imisemi v podobě hluku a prachu. I při reflexi žalovaným dovozené vzdálenosti mezi navrhovanou stavbou a rodinnými domy odvolatelů – interval od 33 m po 53 m – nelze vyloučit možnost dotčení vlastnických práv žalobců imisemi pramenícími od stavebních prací a stavební dopravy. Žalovaný sice argumentoval, že staveniště je od domů odvolatelů odděleno dvěma souběžnými komunikacemi, plochou parkoviště a plochou zeleně. Avšak již ze správního spisu (viz např. Výkresová část C projektu pro stavební řízení od projektantky, včetně Situace širších vztahů) plyne, že mezi staveništěm a domy žalobců není žádná zástavba (tj. ani kupř. zeď), jde tak o zcela volný vzdušný prostor a proudění imisí (např. hluku a prachu) směrem k rodinným domům žalobců od staveniště nic nebrání. Předmětná plocha zeleně (nacházející se mezi výstavbou a domy žalobců) neznačí stromy, ale jde jen o trávník (který přirozeně imisi - tak, aby nedoputovala až k domům žalobců – není s to eliminovat).

33. Soud podotýká, že žalovaný nediferencoval jednotlivé vzdálenosti mezi stavenišťem a tím kterým domem toho kterého odvolatele - tvrdil jen paušální interval od 33 m po 53 m. V souzené věci jde o žalobce s domem K. 6 (pozemek p. č. XE) a 10 (pozemek p. č. XF), přičemž u odvolatelů šlo o domy K. 2 (pozemek p. č. XG) až 16 (pozemek p. č. XH). Již z projektu (Katastrální situace – výkres) plyne, že nejvzdáleněji se od výstavby nachází dům odvolatelů K. 16 a nejbližší K. 2. Z toho plyne, že domy žalobců se nacházejí ve vzdálenosti přibližně poloviční v intervalu uváděném žalovaným, tj. dům žalobce a) ve vzdálenosti přibližně 37 m a dům žalobce b) ve vzdálenosti přibližně 45 m. Koneckonců prvostupňový stavební úřad uvedl v předkládací zprávě k odvolání žalobců, že domy odvolatelů jsou vzdáleny od navrhovaného domu přibližně 32 až 35 m, což je méně než uvedl žalovaný.
34. Již s ohledem na to, že žalovaný neprokázal opak, v event. pochybnostech měl postupovat ve prospěch žalobců a zacházet s nimi jako s účastníky ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona. Žalobci mohou být přímo dotčeni na svém vlastnickém právu (právu věc užívat) výstavbou, neboť předmětná výstavba se jich mohla přímo dotknout shora uvedenými imisemi, které lze v souvislosti s výstavbou očekávat, kdy se jedná přínejmenším o prach a hluk ze stavební činnosti, včetně stavební dopravy. V této souvislosti lze poukázat i např. na rozsudek NSS z 14. 2. 2014 č. j. 6 As 10/2013 – 58 či Krajského soudu v Brně z 25. 9. 2019 č. j. 30 A 190/2017 – 179 (bod 30.), podle kterých každá stavba s sebou nese riziko hluku či prachu. Při absenci jakékoli zábrany mezi výstavbou a domy žalobců - je tam vzdušně volný prostor - nelze vyloučit proniknutí imisí ze staveniště až k domům žalobců. Jelikož vlastnické právo žalobců prováděním stavby mohlo být přímo dotčeno, měly být námitky žalobců ve stavebním řízení věcně projednány a rozhodnuty. Podstatou souzené věci ale není (ne)povolení navrhované stavby, ale „jen“ to, zda do rozhodování o stavebním povolení (ne)měli mít přístup i vlastníci v takové blízkosti navrhované stavby jako jsou žalobci.
35. Obrana žalovaného – že žalobci v odvolání neuvedli konkrétní a relevantní okolnosti a jen argumentovali, že jsou v přímém dohledu a kontaktu se stavebním záměrem a jsou vlastníky okolních staveb – není důvodná. Již proto, že povinností stavebního úřadu zkoumat, zda jsou tvrzeny skutečnosti relevantní pro posouzení účastenství, není dotčena (úřední) povinnost stavebního úřadu zjišťovat skutečný stav bez důvodných pochybností a povinnost zohlednit veškeré jemu známé okolnosti, jež mohou být pro postup i rozhodování - mj. dle § 109 stavebního zákona - relevantní (obdobně např. rozsudek NSS z 31. 1. 2020 č. j. 2 As 348/2018 – 32, bod 28.).
36. Nad rámec nezbytných rozhodovacích důvodů soud uvádí následující.
37. Pokud by – hypoteticky - bylo namítáno, že imise související s navrhovanou stavbou budou (jsou) přiměřené, tak takové úvahy nejsou pro závěr, zda třetím osobám náleží postavení účastníků řízení, významné. Základem účastenství v řízení je potence provádění stavby zasáhnout do věcných práv a není relevantní, zda jde o zásah přiměřený nebo excesivní. Taková protiargumentace by mohla být podstatná až ve fázi hodnocení splnění zákonných podmínek pro vydání stavebního povolení, nikoli však pro určení účastníků řízení; dokonce by v zásadě připouštěla, že k zásahu do práv dojde. Obdobné bylo vysloveno v soudní praxi např. v rozsudku Krajského soudu v Praze z 17. 2. 2021 č. j. 55 A 72/2019- 135 (bod 32.) nebo z 29. 9. 2021 č. j. 43 A 12/2020-54 (bod 33.). Jinak řečeno,

otázka přímého dotčení jiných vlastníků nad míru přiměřenou poměrům je předmětem až řízení o povolení stavby a skutečnosti v rámci ní relevantní nemohou být správním orgánem presumovány na samém počátku řízení. V důsledku připuštění dotčených osob jako účastníků řízení pak mohou tito - na základě seznámení se s dokumentací - namítat případnou nedostatečnost přijatých opatření, resp. přijetí dalších konkrétních opatření. Stavební úřad pak jejich požadavkům může vyhovět či zkonstatovat dostatečnost žadatelem navržených opatření. To vše ale v rámci meritorního projednání žádosti za účasti potenciálně přímo dotčených třetích osob.

38. Pokud by hypoteticky neplatil právní názor vyslovený v bodě 37. odůvodnění tohoto rozsudku - a bylo by tak nezbytné zabývat se před přijetím závěru o účastenství ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona, zda imise ze stavební činnosti a stavební dopravy mohou v míře nepřiměřené místním poměrům omezovat užívání nemovitostí vlastníků - pak by soud dospěl ke stejnému závěru. Totiž kritérium míry přiměřené poměrům by pro vymezení přímého dotčení vlastnického práva jiných vlastníků ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona bylo nezbytné vykládat nikoliv vzhledem k obdobné výstavbě, ale ve vztahu k poměrům dané lokality. Navrhovaná stavba má být postavena na pozemku vedeném jako zahrada, spadajícím do zemědělského původního fondu, v blízkosti tzv. Brněnské přehrady a pozemek (na němž má být postavena navrhovaná stavba) byl předtím bez zástavby a nacházelo se na něm jen několik vzrostlých keřovitých dřevin. V okolí jde o obytnou zónu v blízkosti tzv. Brněnské přehrady v podobě hlavně několika dvoupatrových rodinných domů (viz rodinné domy na ulici K. a na paralelních ulicích nacházejících se nad ulicí K., tj. na ulici K J. a N. P.), s drobnější městskou zelení (trávník), přičemž zejména směrem vpravo od domů žalobců se nacházejí zahrádky, na nichž se místy nachází chaty (srov. např. Situace širších vztahů – číslo výkresu C. 1 jakožto součást projektu Novostavba rodinného domu). Mezi domy žalobců a navrhovanou stavbou se nacházejí dvě komunikace – 1) slepě ukončená místní komunikace K. (budovaná v rámci OS Panorama nad tzv. Brněnskou přehradou) a 2) účelová nezpevněná komunikace využívaná jako příjezd a přístup do přilehlých zahrádek (viz např. předkláclí zpráva prvostupňového stavebního úřadu z 5. 8. 2020 k odvolání žalobců). Odpověď by tak byla následující : imise z provádění stavby by reálně mohly překročit i poměry obvykle panující - totiž právě - v obytné zóně s několika rodinnými domy, městskou zelení a zahrádkami v blízkosti Brněnské přehrady.

V. Závěr a náklady řízení

39. Na základě shora uvedeného soud shledal námitky žalobce proti druhému napadenému rozhodnutí za důvodné a druhé napadené rozhodnutí – v části týkající se žalobců a) a b) - soud **zrušil** pro **nezákonnost** podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný rozhodne vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud vyhověl jen žalobě proti druhému napadenému rozhodnutí. Žalobci tak měli úspěch v jedné ze dvou věcí, jichž se jeho žaloba týkala. Soud proto přiznal žalobcům náhradu těch nákladů řízení, které připadají na věc, v níž měli plný úspěch (srov. i např. Kůhn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář, Praha: Wolters Kluwer CR, 2019, komentář k § 60, bod 9);

ty tvoří jednu polovinu celkových nákladů řízení.

41. Náklady řízení každého ze žalobců se skládají z následujících položek: 1) soudní poplatek za podanou žalobu proti dvěma správním rozhodnutím ve výši celkem 6 000 Kč; 2) odměna advokáta za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif celkem 4 960 Kč (2x2 480 Kč); 3) polovina náhrady hotových výdajů v souvislosti s těmito dvěma úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon, tj. celkem 300 Kč připadajících na každého z žalovaných (150 Kč + 150 Kč - § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu; za společný úkon při zastupování více osob přísluší advokátu ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů – srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 1610/2014). Celkem tak každému ze žalobců vznikly náklady řízení ve výši 11 260 Kč, přičemž polovinu (srov. bod 41. odůvodnění tohoto rozsudku) tvoří částka 5 630 Kč. Žalovaný je tudíž povinen zaplatit každému ze žalobců na náhradu nákladů řízení celkem **5 630 Kč** (výrok III. a IV.). Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 22. 9. 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu