



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **JUDr. M. L.**
bytem P.
zastoupen Mgr. Ladislavem Majerem, advokátem
sídlem Korunní 810, 101 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**
sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2022, č. j. KK/429/SÚ/22-3,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2022, č. j. KK/429/SÚ/22-3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Ladislava Majera, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2022, č. j. KK/429/SÚ/22-3, jímž bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto jeho odvolání proti usnesení Městského úřadu Lázně Kynžvart (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 1. 4. 2022, č. j. 363/22/Kyn (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo žalobci podle § 38 odst. 5 správního řádu odepřeno právo nahlédnout do spisu vedeného ve věci řízení o vydání povolení *objektu pro rodinnou rekreaci na pozemku parc. č. X v k. ú. X* (dále jako „*rekreační objekt*“).
2. Z obsahu správního spisu, předloženého žalovaným, soud zjistil, že vydání napadeného rozhodnutí předcházely následující, chronologicky popsany, průběh správního řízení.
3. Na základě podnětu žalobce ze dne 20. 8. 2021 zahájil správní orgán prvního stupně oznámením ze dne 4. 10. 2021, č. j. 1425/21/Kyn, řízení o odstranění stavby chaty na pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále také jako „*nepovolená stavba*“). Usnesením ze dne 8. 11. 2021, č. j. 1582/21/Kyn, správní orgán prvního stupně v návaznosti na žádost podanou dne 4. 11. 2021 o vydání společného povolení rekreačního objektu, jež zahrnoval i nepovolenou stavbu, přerušil řízení o odstranění nepovolené stavby.
4. Žalobce podal cestou datové schránky správnímu orgánu prvního stupně dne 1. 2. 2022 (dále jen „*první žádost*“) žádost nazvanou jako *žádost účastníka řízení o dodatečné povolení stavby o nahlédnutí do spisu*. Za podání žádosti je nutno podle § 18 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, považovat okamžik dodání datové zprávy do schránky orgánu veřejné moci, neboť dodáním do datové schránky orgánu veřejné moci se podání účastníka objektivně a fakticky nachází v jeho dispoziční sféře (srov. první právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010–79, publ. pod č. 2131/2010 ve Sb. NSS). Soud toto uvádí proto, že správní orgán prvního stupně i žalovaný podání žalobce specifikují nikoli datem jeho dodání do datové schránky, nýbrž datem tzv. doručení (u první žádosti jde např. o datum 2. 2. 2022) vyznačeným na detailu přijaté zprávy výpisu z datové schránky správního orgánu prvního stupně. V první žádosti žalobce odkázal na své vlastnické právo k pozemkům parc. č. Xa, Xb a st. Xc v k. ú. X, na svůj výše uvedený podnět ze dne 20. 8. 2021 a na zahájené řízení o povolení nepovolené stavby. Žalobce poukázal na to, že jeho vlastnické právo k pozemkům může být stavbou na pozemku parc. č. X dotčeno, protože pozemky žalobce a pozemek parc. č. X mají paralelní hranici delší 100 m, která probíhá ve vzdálenosti oscilující mezi 7 – 12 m, přičemž pozemky žalobce jsou od pozemku parc. č. X odděleny pouze polní cestou, která je umístěna v bezprostřední blízkosti rodinného domu žalobce. Polní cesta je přístupovou komunikací jak k části pozemků žalobce, tak k pozemku parc. č. X. Vzhledem k současnému technickému stavu polní cesty se užívání polní cesty v souvislosti se výstavbou na pozemku parc. č. X žalobce přímo dotýká. Část pozemků žalobce i pozemek parc. č. X jsou územním plánem zařazeny do smíšených ploch obytných specifických. Nepovolená stavba determinuje prostorovou regulaci, funkci a formu dalších stavebních záměrů v této ploše, a to mimo jiné i budoucí potenciální zástavby na pozemku parc. č. Xd, který sousedí s pozemkem s rodinným domem žalobce, a jeho vlastním záměrem poutní kaple, o níž vede správní orgán prvního stupně správní řízení. Stavba na pozemku parc. č. X nově do této plochy přispívá svým tvaroslovím i materiálem a významně mění poměry v území, které jsou určující pro vlastní záměr žalobce a k němu se vztahující závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

krajiny. Stavba na pozemku parc. č. X je pohledově exponovaná z pozemků žalobce a představuje pro žalobce, kromě části intravilánu sídla X, prakticky jedinou formu viditelné zástavby. Stavba na pozemku parc. č. X podle žalobce vyžaduje nejen pozemní komunikaci, ale i napojení na síť technické infrastruktury a zajištění zdroje vody, tudíž se stavba může dotknout koridorů sítí a zdroje vody, na něž je napojen žalobce. Žalobce z těchto důvodů konstatoval, že je účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby na pozemku parc. č. X. Současně požádal o nahlédnutí do spisu vedeného ve věci řízení o dodatečném povolení stavby na pozemku parc. č. X.

5. Následně vydal správní orgán prvního stupně společný územní souhlas a souhlas s provedením stavebního záměru ze dne 2. 2. 2022, č. j. 82/22/Kyn (dále jen „*společný souhlas*“), pro rekreační objekt zahrnující i nepovolenou stavbu, která zde byla popsána jako *přízemní objekt zařízení staveniště*. Datum vypravení společného souhlasu dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu nelze ze správního spisu zjistit, avšak byl datován dnem 2. 2. 2022 a bezpečně nabyl právních účinků dne 14. 2. 2022. Rozhodnutím ze dne 21. 2. 2022, č. j. 244/22/Kyn, správní orgán prvního stupně rozhodl nenařídít odstranění nepovolené stavby.
6. Dne 17. 2. 2022 podal žalobce cestou datové schránky opětovnou žádost (dále jen „*druhá žádost*“), v níž znovu odkázal na své vlastnické právo k pozemkům parc. č. Xa, Xb a st. Xc v k. ú. X, svůj podnět ze dne 20. 8. 2021 a zahájené řízení o povolení nepovolené stavby. Žalobce poukázal na to, že na jeho první žádost nebylo správním orgánem prvního stupně reagováno, kdy byl telefonicky vyrozuměn správním orgánem prvního stupně o tom, že rozhodl o nenařízení odstranění nepovolené stavby a o povolení rekreačního objektu zahrnujícího nepovolenou stavbu. Žalobce konstatoval, že je účastníkem řízení o povolení rekreačního objektu, protože jeho vlastnické právo může být rekreačním objektem dotčeno, a zopakoval důvody svého účastenství uvedené v první žádosti. Žalobce znovu požádal o nahlédnutí do spisu vedeného ve věci povolení rekreačního objektu.
7. Dvěma sděleními ze dne 22. 2. 2022, č. j. 146/22/Kyn a č. j. 147/22/Kyn, správní orgán prvního stupně žalobci sdělil, že ve věci nepovolené stavby není vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, a proto nelze nahlížet do spisu o dodatečném povolení stavby.
8. Dále sdělením ze dne 9. 3. 2022, č. j. 270/22/Kyn, správní orgán prvního stupně žalobci sdělil, že dne 2. 2. 2022 vydal společný souhlas, že stavebník doložil všechna nutná souhlasná stanoviska dotčených orgánů, vlastníků technické a dopravní infrastruktury i vlastníků dotčených pozemků. Stavba poutní kaple na pozemku parc. č. Xa nemá žádnou souvislost s povolenou stavbou, kdy žádost o její povolení byla zamítnuta z důvodu negativního stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Výstavba studny není součástí povoleného stavebního záměru – výstavba studny je vždy povolována vodoprávním úřadem. Pozemky žalobce jsou od pozemku s rekreačním objektem odděleny v celé délce veřejnou komunikací s proměnlivou šířkou 7 – 12 m a vzdálenost mezi rodinným domem žalobce a povoleným rekreačním objektem je cca 85 m. Rekreační objekt není rodinným domem, a proto nemusí být napojen na všechny síť technické infrastruktury. Správní orgán prvního stupně uzavřel, že žalobce nebyl rekreačním objektem přímo dotčen, a proto jeho souhlas s ním nebyl vyžadován. Stavba již byla povolena, společné povolení nabylo právních účinků a v uvedené věci nebylo vedeno řízení. Podle správního orgánu prvního stupně žalobce nebyl a není přímo dotčenou osobou a nemá proto právo nahlížet do spisu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

9. V podání, které bylo dodáno do datové schránky správního orgánu prvního stupně dne 16. 3. 2022 (dále jen „*třetí žádost*“) žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že jeho první žádost, v které se žalobce prohlásil za účastníka řízení, předcházela vydání rozhodnutí ve věci umístění a povolení předmětné stavby. Žalobce poukázal na to, že správní orgán prvního stupně doposud nerozhodl o žalobcově tvrzeném účastenství podle § 28 odst. 2 správního řádu, kdy tak společný souhlas nebyl doručen žalobci jakožto účastníku řízení a nenabyl tak právní moci. Dále žalobce opětovně požádal o nahlédnutí do spisu a dodal s odkazem na předchozí žádost, že bez ohledu na jeho účastenství v řízení mu svědčí legitimní právní zájem na seznámení se s povolenou výstavbou a obsahem stanoviska orgánu ochrany krajiny, čímž práva stavebníka nemohou být dotčena. Žalobce dodal, že mu jde zejména o společný souhlas, situaci a pohledy a stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. V případě nevyhovění žalobcově žádosti se žalobce domáhal vydání usnesení dle § 38 odst. 5 správního řádu a usnesení o jeho účastenství dle § 28 odst. 1 správního řádu.
10. Následně dne 1. 4. 2022 vydal správní orgán prvního stupně prvoinstanční rozhodnutí, jímž žalobci, jakožto osobě uvedené v § 38 odst. 2 správního řádu, odepřel nahlédnutí do spisu o povolení rekreačního objektu a odůvodnil to následovně. První žádost týkající se nepovolené stavby, byla bezpředmětná, protože správní orgán prvního stupně sdělením ze dne 22. 2. 2022, č. j. 147/22/Kyn, sdělil žalobci, že řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby neprobíhá. Na druhou žádost reagoval správní orgán prvního stupně sdělením ze dne 9. 3. 2022, č. j. 270/22/Kyn, že žalobce nebyl a není přímo dotčenou osobou podle § 96 odst. 3 písm. d) a podle § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (dále jen „*stavební zákon*“), proto nemá právo nahlížet do spisu. Rekreační objekt byl povolen společným souhlasem podle § 96 stavebního zákona ze dne 2. 2. 2022, ve věci nebylo vydáno meritorní rozhodnutí, nebylo vedeno správní řízení a věc byla již ukončena. Společný souhlas nabyl právních účinků podle § 96a odst. 5 dnem doručení stavebníkovi. K důvodům druhé žádosti správní orgán prvního stupně uvedl, že k užívání komunikace byl jejím vlastníkem vydán souhlas. Posouzení vhodnosti povolené stavby je plně v kompetenci orgánu územního plánování a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy CHKO Slavkovský les, a nikoli ani přímo dotčené osoby, jíž žalobce není. Poutní kaple nemá s povolenou stavbou žádnou souvislost, kdy k ní byla vydána negativní stanoviska dotčených orgánů. Rekreační objekt není stavbou pro trvalé bydlení a nemusí být proto napojen na technickou infrastrukturu. Výstavbu studny povoluje vodoprávní úřad. Správní orgán prvního stupně s odkazem na vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, konstatoval, že vzdálenost rekreačního objektu od rodinného domu žalobce je cca 85 m, od kaple pak cca 100 m. K třetí žádosti správní orgán prvního stupně uvedl, že ani v druhé žádosti ani v třetí žádosti žalobce neuvedl žádné právní zájmy ani jiné vážné důvody pro vznik práva nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu.
11. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, němž uvedl, že má právo nahlédnout do spisu o povolení rekreačního objektu jednak jako účastník řízení podle § 38 odst. 1 správního řádu, ale i z titulu vážného důvodu podle § 38 odst. 2 správního řádu. Žalobce konstatoval, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o účastenství žalobce, a proto vzhledem k podání první žádosti je jeho účastenství zachováno podle § 28 odst. 1 správního řádu a do spisu má tedy právo nahlédnout jako účastník. Pokud jde o § 38 odst. 2 správního řádu, žalobce v třetí žádosti deklaroval, proč se cítí být rekreačním objektem dotčen a proč má zájem na seznámení se s obsahem spisu. Žalobce konstatoval, že

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rekreační objekt znamená podstatnou změnu okolností stanoviska dotčeného orgánu ochrany krajiny vydaného ve věci jeho poutní kaple, které odkazovalo na reálie okolní zástavby, proto je obsah stanoviska k rekreačnímu objektu pro žalobce významný. Právní zájem na nahlédnutí do spisu tedy žalobce dovozoval vzhledem k uvažované zástavbě v lokalitě a jako adresát budoucího závazného stanoviska dotčeného orgánu z důvodu předvídatelnosti a zájmu na zjištění aplikovaných kritérií pro dotčené území. S těmito důvody se prvoinstanční rozhodnutí podle žalobce nevypořádalo, když z něj nelze zjistit žádnou přezkoumatelnou úvahu, proč žalobcem uvedené skutečnosti nezakládají právní zájem na nahlédnutí do spisu, resp. proč by mohlo nahlédnutí do spisu někoho poškodit. Podle žalobce je prvoinstanční rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné.

12. Odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl s následujícím odůvodněním.
13. Žalovaný nejdříve v bodě IV.5 odůvodnění napadeného rozhodnutí posoudil právo žalobce podle § 38 odst. 1 správního řádu. K tomu uvedl, že se v těchto případech nestanovuje okruh účastníků podle obecných §§ 27 a 28 správního řádu, ale pouze podle stavebního zákona, který obsahuje speciální úpravu pro stanovení okruhu účastníků, jež má přednost před normou obecnou. Žalovaný odkázal na § 96a odst. 3, § 96 odst. 4, § 106, § 111 až 113 stavebního zákona, kdy na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahuje část druhá správního řádu (hlava III, díl I., §§ 27-28), řešící postavení účastníků řízení. Žalovaný citoval § 96a odst. 4, § 96 odst. 3 písm. d) a § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona a dovodil z nich, že postup stavebního úřadu při určování, že žalobce není účastníkem řízení a nemá právo nahlížet do spisu z titulu účastenství podle ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu je v souladu se stavebním zákonem, jako normou speciální ve vztahu ke správnímu řádu.
14. Žalovaný dále v bodě IV.6 odůvodnění napadeného rozhodnutí posoudil právo žalobce podle § 38 odst. 2 správního řádu. Žalovaný zde aproboval závěr správního orgánu prvního stupně, že *v žádosti ze dne 18. 2. 2022 a v žádosti ze dne 17. 3. 2022 žalobce neuvedl žádné právní zájmy ani jiné vážné důvody, kvůli kterým by měl žalobci umožnit nahlížení do spisu a tudíž žalovaný konstatoval, že žalobce neprokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod, kvůli kterému by měl správní orgán prvního stupně žalobci umožnit nahlédnutí do spisu.* Dále žalovaný uvedl, že *pozemky žalobce a pozemek s povolenou stavbou jsou odděleny v celé délce veřejnou komunikací, která má proměnlivou šířku cca 7 – 12 m a vzdálenost mezi rodinným domem žalobce a povolenou stavbou na p.p.č. X v k. ú. X je cca 85 m. U povolené stavby se jedná o rekreační objekt, a nikoliv o rodinný dům. Rekreační objekt nemusí být nutně napojen na všechny sítě technické infrastruktury.* Správní orgán prvního stupně zvážil všechny okolnosti a dospěl k názoru, že žalobce není osobou, která by záměrem stavby byla přímo dotčená, a proto oprávněně nevyžadoval od stavebníka souhlas žalobce s uvedenou stavbou. Vážným důvodem pro nahlížení do spisu nejsou důvody uváděné žalobcem v odvolání, ale např. právo novináře informovat veřejnost, snaha aktivně legitimované osoby opatřit si podklady pro soudní žalobu či exekuci v této věci apod., což žalobce neprokázal.

II.

Žaloba

15. V úvodu žaloby se žalobce zabýval umístěním svých pozemků parc. č. Xa, Xb a st. Xc vzhledem k pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále jen „*pozemek stavby*“). Pozemky žalobce jsou od pozemku stavby odděleny pouze pásem travnatého pozemku s nezpevněnou polní cestou, která je jedinou přístupovou cestou k pozemku stavby a přístupovou komunikací

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k některým žalobcovým pozemkům. Užívání a případné úpravy této cesty se žalobce přímo dotýkají. Jak pozemky žalobce, tak pozemek stavby spadají dle územního plánu do funkčního využití ploch smíšených obytných specifických. Umístění rekreačního objektu, jeho funkce a forma tak do budoucna ovlivňuje zbývající zástavbu v této ploše. Žalobce chce na přilehlém pozemku parc. č. Xa v k. ú. X provést stavbu poutní kaple, což je správním orgánům známo z úřední činnosti. Proto měl žalobce důležitý důvod znát způsob a formu zástavby na pozemku stavby, kdy ke stavebnímu záměru poutní kaple bylo žalobci vydáno před povolením rekreačního objektu negativní stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Žalobce má tak vážný důvod a právní zájem na znalosti vzhledu a umístění rekreačního objektu a pro něj vydaného stanoviska – žalobcův vlastní stavební záměr poutní kaple tak může být rekreačním objektem dotčen. Dále žalobce uvedl, že rekreační objekt je pohledově exponovaný především z pozemků žalobce, vůči nimž představuje, kromě přilehlé části intravilánu sídla X, prakticky jedinou formu viditelné zástavby, tudíž má žalobce legitimní důvod znát parametry rekreačního objektu. Případné přivedení sítě technické infrastruktury k rekreačnímu objektu, příp. výstavba studně se může z důvodu blízkosti pozemků žalobce dotknout jeho oprávněných zájmů.

16. Žalobce dále namítal, že správní orgán prvního stupně přistoupil k posouzení jeho prvních žádostí formalisticky, když ve sdělení ze dne 22. 2. 2022 uvedl, že nevede řízení o dodatečném povolení stavby, a proto neumožnil žalobci nahlédnout do spisu vedeného v takovém řízení. Žalobce nevěděl, ani vědět nemohl, že správní orgán prvního stupně nevede řízení o dodatečném povolení stavby. Dále žalobce uvedl, že doposud nebylo rozhodnuto o jeho účastenství v řízení týkajícím se rekreačního objektu, když se za účastníka takového řízení prohlásil první žádostí, a společný souhlas tak vzhledem k § 28 odst. 1 správního řádu nebyl doručen všem účastníkům řízení (nebyl totiž doručen žalobci).
17. Žalobce namítal nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí, které se nijak konkrétně nevypořádalo s žalobcem tvrzenými důvody dotčení jeho vlastnického práva, resp. s žalobcem tvrzenými důvody právního zájmu žalobce na nahlédnutí do spisu.
18. Proti argumentaci žalovaného stran postavení žalobce jako účastníka řízení dle § 38 odst. 1 správního řádu žalobce namítl, že se nedomáhal postavení účastníka řízení dle § 27 správního řádu. Pouze tvrdil, že pokud správní orgán prvního stupně řádně nerozhodl o jeho účastenství, mělo s ním být nakládáno jako s účastníkem řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu, kdy toto ustanovení správního řádu není zvláště upraveno stavebním zákoníkem. Napadené rozhodnutí se nijak nevypořádává s možným postavením žalobce jakožto osoby přímo dotčené umístěním rekreačního objektu nebo jeho prováděním ve smyslu § 96 odst. 3 písm. d) a § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Pro závěr žalovaného, že žalobce nebyl účastníkem řízení dle § 38 odst. 1 správního řádu, nesvědčí žádná přezkoumatelná úvaha.
19. K argumentaci žalovaného ve vztahu k § 38 odst. 2 správního řádu žalobce uvedl, že žalovaný ve výčtu žádostí žalobce opomenul jeho první žádost a shodně se správním orgánem prvního stupně datuje veškerá podání žalobce o den pozdějším datem, než kdy byla ve skutečnosti datována a adresátovi doručena. Nebylo pravdivým tvrzení žalovaného, že žalobce v žádostech o nahlédnutí do spisu neuvedl žádné právní zájmy ani jiné vážné důvody odůvodňující nahlédnutí do spisu. Rozporné s tímto závěrem žalovaného jsou další úvahy obsažené v napadeném rozhodnutí, kde žalovaný s některými takovými důvody polemizuje. Třetí žádost žalobce přitom odkazovala na předchozí

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žádosti. Ani další části napadeného rozhodnutí neobsahovaly odůvodnění závěru, že proč žalobce nemá přes tvrzené důvody na nahlédnutí do spisu právní zájem. Účel stavby a hypotetická absence potřeby napojení rekreačního objektu na inženýrské a jiné sítě nevedou k závěru, že rekreační objekt takové potřeby napojení či vlastního zdroje s možným dopadem na žalobce mít nebude – žalobce je tak nucen setrvat v nejistotě, co a s jakými dopady na žalobce bylo povoleno. Žalovaným uvedené příklady důvodů nahlédnutí do spisu svědčí o restriktivním výkladu práva nahlížení do spisu. Žalovaný některé důvody právního zájmu na nahlížení do spisu tvrzené žalobcem v napadeném rozhodnutí konstatoval, ale neprovedl k nim žádnou úvahu, zda vytvářejí důvod nahlédnutí, a zbylé pak v napadeném rozhodnutí zcela pominul, napadené rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné.

20. Žalobce shrnul, že má zájem na nahlédnutí do spisu z titulu svého postavení vlastníka přilehlých nemovitostí včetně obsluhující polní cesty i svého postavení stavebníka záměru kaple v dotčeném zastavitelném území obce. Práva žalobce jako účastníka řízení o umístění a povolení rekreačního objektu byla postupem správních orgánů vyloučena.
21. Žalobce závěrem navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

22. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na body 5 a 6 části IV odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž setrval na důvodech tam obsažených. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

23. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť s tím oba účastníci řízení výslovně souhlasili (žalobce v podání ze dne 22. 6. 2022, žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 15. 7. 2022).
24. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
25. Žaloba je důvodná.
26. Podle § 38 odst. 1 věty první správního řádu platí, že účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73).
27. Podle § 38 odst. 2 správního řádu platí, že jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.
28. § 38 odst. 5 správního řádu stanoví, že odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.
29. Nejprve se soud zabýval otázkou, zda je žaloba žalobce přípustná.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

30. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019 – 40, bodě 20, přehledně shrnul ustálenou judikaturu týkající se přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o odepření nahlédnutí do správního spisu takto: „*Jestliže účastník správního řízení v průběhu tohoto řízení požádá o nahlédnutí do spisu, pak rozhodnutí o jeho žádosti takovým rozhodnutím [poznámka zdejšího soudu: míněno rozhodnutí, jež bude způsobilé stát se předmětem soudního přezkumu v režimu § 65 s. ř. s.] není. Nahlížení do spisu v průběhu řízení je totiž procesním právem účastníka a jakékoliv jeho porušení představuje vadu řízení, proti níž může účastník řízení brojit v žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci samé (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2003 č. j. 6 A 164/2002 - 8, č. 15/2003 Sb. NSS). Proto se na soudní přezkum takových rozhodnutí vztahuje kompetenční vyluka obsažená v § 70 písm. c) s. ř. s., neboť jde o úkony, jimiž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Odlišně se posuzují pouze případy, kdy účastník řízení požádá o nahlédnutí do spisu po pravomocném skončení správního řízení nebo kdy o nahlédnutí do spisu žádá jiná osoba, která účastníkem řízení není, resp. nebyla. Zde je rozhodnutí o takové žádosti vydané podle § 38 odst. 5 správního řádu rozhodnutím konečným, tudíž je možné se proti němu (po vyčerpání řádného opravného prostředku) bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010 č. j. 5 Afs 33/2009 - 43, č. 2232/2011 Sb. NSS, a ze dne 4. června 2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78, č. 2233/2011 Sb. NSS) (...)*“.
31. Z výše uvedeného posouzení Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že u žádosti podané podle § 38 odst. 1 správního řádu je pro přípustnost žaloby proti rozhodnutí o odepření nahlédnutí do spisu rozhodné, zda účastník podal žádost o nahlédnutí do spisu před pravomocným skončením správního řízení či po něm (viz posouzení Nejvyššího správního soudu citované v předchozím bodě, které žádost účastníka o nahlédnutí do spisu váže na podání žádosti *v průběhu správního řízení* a dobu *do pravomocného skončení správního řízení*). V posuzované věci bylo řízení, o němž byl veden spis, do něhož žalobce žádal nahlédnout, pravomocně skončeno nabytím právních účinků společného souhlasu dne 14. 2. 2022, přičemž žalobce se domáhal nahlédnutí do spisu z důvodu § 38 odst. 1 správního řádu žádostí dodanou do datové schránky správního orgánu prvního stupně dne 17. 2. a 16. 3. 2022. To znamená, že žalobce žádal o nahlédnutí do spisu z titulu svého postavení účastníka řízení po pravomocném skončení správního řízení, a jeho žaloba je v této části tudíž přípustná.
32. Pokud jde o žádost o nahlédnutí do spisu opírající se o § 38 odst. 2 správního řádu, pak negativní rozhodnutí o takové žádosti lze napadnout správní žalobou vždy, jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku.
33. Soudu tak nevznikly žádné pochybnosti o tom, že žaloba žalobce podle § 65 s. ř. s. je přípustná a napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s.
34. Jednou z žalobcem uplatněných žalobních námitek byla nepřezkoumatelnost prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, protože se tato rozhodnutí nevypořádala s žalobcem tvrzenými důvody jeho právního zájmu na nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu. Žalobce zdůraznil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí pominul jeho první žádost a jako nepravdivé a rozporné označil tvrzení žalovaného, že žalobce v žádostech o nahlédnutí do spisu neuvedl žádné právní zájmy ani jiné vážné důvody odůvodňující nahlédnutí do spisu, kdy současně žalovaný s některými takovými důvody polemizoval.
35. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že se v odůvodnění rozhodnutí uvedou
- Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

36. Z odůvodnění rozhodnutí proto musí být vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, nebo ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002-25). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tedy vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
37. Judikatura dovodila, že jedním z důvodů, pro který může být rozhodnutí o odvolání považováno za nepřezkoumatelné, je situace, kdy se odvolací orgán nezabýval všemi odvolacími námitkami, tedy že nevyčerpal celý rozsah odvolání (srov. např. rozsudky ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 – 84, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71). Úkolem odvolacího orgánu je zejména reagovat na odvolací námitky (§ 89 odst. 2 věta druhá správního řádu). Z hlediska ekonomie řízení však není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně (srov. rozsudek ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25). Pokud se odvolací orgán plně ztotožní s úvahami prvostupňového orgánu, jehož odůvodnění poskytuje odpověď na argumentaci uplatněnou v odvolání, může odvolací správní orgán pouze souhlasně odkázat na závěry prvostupňového rozhodnutí, aniž by se musel vypořádávat s odvolacími námitkami (srov. rozsudek ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015 – 51, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č. j. 62 Ca 20/2006 – 65, č. 1296/2007 Sb. NSS). Neposkytuje-li však rozhodnutí prvního stupně dostatečnou oporu pro vypořádání odvolacích námitek, není takový postup možný. Odvolací orgán se v takovém případě musí řádně vypořádat s uplatněnou odvolací argumentací, jinak zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 As 149/2020-29, bod 11).
38. Soud připomíná, že podle § 38 odst. 2 správního řádu byl žalobce oprávněn do spisu o společném souhlasu nahlédnout za splnění dvou podmínek – jednak prokázal-li na nahlédnutí právní zájem nebo jiný vážný důvod a dále nebylo-li nahlédnutím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Přitom posouzení přímé dotčenosti určitého subjektu umístěním a prováděním stavebního záměru ve smyslu § 96a odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 96 odst. 3 písm. d) a § 105

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odst. 2 písm. f) téhož zákona je odlišné od posouzení, zda témuž subjektu svědčí právo nahlížet do spisu, ač není účastníkem řízení, o němž se takový spis vede (srov. podrobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 361/2018-47, body 21 a 22).

39. Vzhledem k popsání žalobní námitky soud zjišťoval, čím žalobce požadované nahlédnutí do spisu ve vztahu k § 38 odst. 2 správního řádu odůvodňoval. V třetí žádosti žalobce jako důvod nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu bez ohledu na své tvrzené účastenství uvedl právní zájem na seznámení se s povolenou výstavbou a obsahem pozitivního stanoviska orgánu ochrany krajiny, kdy práva stavebníka tím nemohou být dotčena. Žalobce dodal, že mu jde zejména o společný souhlas, situaci a pohledy a stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. V třetí žádosti žalobce explicitně odkázal na svou předchozí žádost, kdy důvody tam uvedené měly zakládat jeho právní zájem na nahlédnutí do spisu. Soud zjistil, že v první i druhé žádosti žalobce uvedl, že je vlastníkem nemovitostí v lokalitě, kam byl umístěn rekreační objekt, konkrétně parc. č. Xa, Xb a st. Xc včetně rodinného domu v k. ú. X. Žalobce mimo jiné uvedl, že část jeho pozemků i pozemek s rekreačním objektem jsou územním plánem zařazeny do jedné stejné regulované plochy, a proto podoba rekreačního objektu bude určovat podobu potenciálních stavebních záměrů v této ploše. Přitom žalobce má záměr vybudovat na svém pozemku poutní kapli a již o tom vede správní řízení. Stavba rekreačního objektu tedy podle žalobce ovlivní poměry v území a právě tyto poměry jsou určující pro vlastní záměr žalobce – pro stavební záměr poutní kaple je významné její architektonické provedení a jeho soulad s architektonickým a urbanistickým charakterem řídce zastavěné lokality. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce svůj právní zájem na nahlédnutí do spisu tvrdil (mj.) v tom, že vlastní pozemek, na němž chce postavit poutní kapli, kdy její umístění a provedení podle územního plánu závisí na architektonickém a urbanistickém charakteru řídce zastavěné lokality, kam byl umístěn rekreační objekt. Jinými slovy, podle žalobce je pro výkon jeho práv zapotřebí, aby seznal, jakou architektonickou podobu bude rekreační objekt mít a kde má být umístěn (společný souhlas, situace a pohledy) a jaké požadavky vyslovil orgán ochrany přírody a krajiny ve stanovisku k rekreačnímu objektu, tak, aby mohl žalobce své právní kroky ve věci svého stavebního záměru poutní kaple přizpůsobit rekreačním objektem změněnému architektonickému a urbanistickému charakteru lokality a stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny.
40. Soud dále zkoumal, jak se s těmito důvody právního zájmu žalobce na nahlédnutí do spisu vypořádali ve svých rozhodnutích správní orgán prvního stupně a žalovaný.
41. Správní orgán prvního stupně na str. 3 prvoinstančního rozhodnutí uvedl dva argumenty: (i) Posouzení vhodnosti rekreačního objektu je plně v kompetenci orgánu územního plánování a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy CHKO Slavkovský les, kdy tyto orgány k rekreačnímu objektu vydaly souhlasné závazné stanovisko. (ii) Poutní kaple nemá s rekreačním objektem žádnou souvislost, kdy k ní bylo vydáno negativní stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy CHKO Slavkovský les, a proto její stavba musela být zamítnuta, kdy v současnosti se vede řízení o odvolání proti tomuto zamítavému rozhodnutí. Kromě toho správní orgán prvního stupně bez dalšího zdůvodnění zkonstatoval, že ani v druhé žádosti ani v třetí žádosti žalobce neuvedl žádné právní zájmy ani jiné vážné důvody pro vznik práva nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu a že důvody uvedené v druhé žádosti nedokazují právní zájem ani jiný vážný důvod, který by umožňoval nahlížení do spisu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

42. Soud konstatuje, že správní orgán prvního stupně se se stěžejním, žalobcem tvrzeným, důvodem práva podle § 38 odst. 2 správního řádu vůbec nevypořádal a v prvoinstančním rozhodnutí zcela argumentaci žalobce pominul. Žalobce tvrdil, že pro výkon svých práv souvisejících s výstavbou poutní kaple v blízkosti rekreačního objektu potřebuje zjistit architektonickou podobu a umístění rekreačního objektu a podmínky souhlasného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny k němu se vztahující. Tvrzení správního orgánu prvního stupně, že posouzení vhodnosti rekreačního objektu je plně v kompetenci příslušných dotčených orgánů, je k uvedené argumentaci žalobce mimoběžné. Tvrzení správního orgánu prvního stupně, že a proč byla žádost žalobce o povolení poutní kaple zamítnuta, nepodporuje závěr, že žalobce na nahlédnutí do spisu nemá právní zájem, ale naopak podporuje žalobcovu argumentaci – proto, že žalobci bylo vydáno negativní stanovisko, chce žalobce zjistit, jak budou v budoucnu rekreačním objektem změněny poměry relevantní pro vydání budoucího závazného stanoviska, resp. jaké skutečnosti vzal orgán ochrany přírody a krajiny do úvahy a jak je vyhodnotil, když posuzoval záměr rekreačního objektu. Soud shrnuje, že správní orgán prvního stupně důvod nahlédnutí tvrzený žalobcem nevypořádal a jeho závěr, že důvod nahlédnutí neprokázal, není nijak vysvětlen.
43. Žalobce v odvolání explicitně uvedl, že v prvoinstančním rozhodnutí nebyla podána přezkoumatelná úvaha, proč žalobci nesvědčí právní zájem na nahlédnutí do spisu, když rekreační objekt znamená podstatnou změnu okolností stanoviska dotčeného orgánu ochrany krajiny vydaného ve věci jeho poutní kaple, které odkazovalo na realie okolní zástavby, tudíž je obsah stanoviska k rekreačnímu objektu pro žalobce významný. Žalobce vysvětlil, že jako stavebník uvažované zástavby v území má zájem na znalosti elementární podoby rekreačního objektu a obsahu pozitivního závazného stanoviska – žalobce má zájem na informaci o závazném stanovisku pro rekreační objekt, protože je adresátem závazného stanoviska ve věci své sousední výstavby, které by se tak stalo pro něj předvídatelné, pokud jde o aplikovaná kritéria. A žalovaný v napadeném rozhodnutí k důvodům tvrzeným žalobcem podle § 38 odst. 2 správního řádu neuvedl v bodě IV. 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí v podstatě nic kromě toho, že souhlasí se závěrem správního orgánu prvního stupně, že žalobce neuvedl důvody svědčící pro právní zájem na nahlédnutí do spisu. Tvrzení žalovaného o vzájemném umístění rekreačního objektu a pozemků žalobce (*oddělení v celé délce veřejnou komunikací s proměnlivou šířkou cca 7 – 12 m, vzdálenost mezi rodinným domem žalobce a rekreačním objektem cca 85 m*) a o charakteru povolené stavby (*nikoli rodinný dům, ale rekreační objekt, který nemusí být napojen na síť technické infrastruktury*), zcela mívá obsah důvodů, jimiž právní zájem na nahlédnutí do spisu žalobce odůvodňoval, a které zopakoval ve svém odvolání. Zcela mimo takové důvody je konstatování žalovaného, že *správní orgán prvního stupně zvážil všechny okolnosti a dospěl k názoru, že žalobce není osobou, která by záměrem stavby byla přímo dotčená, a proto oprávněně nevyžadoval od oznamovatele stavby souhlas žalobce s uvedenou stavbou*. To, že žalobce podle žalovaného nenaplnil příklady důvodů vážného zájmu na nahlédnutí, též není vypořádáním důvodů, které žalobce tvrdil.
44. Soud tedy shledal, že žalobní námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů je důvodná, protože napadené rozhodnutí i v souhrnu s prvoinstančním rozhodnutím pominulo skutečnosti, tvrzené žalobcem podle § 38 odst. 2 správního řádu, spočívající v jeho zájmu na zjištění architektonické podoby a umístění rekreačního objektu a obsahu souhlasného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny k rekreačnímu objektu, za účelem uplatnění práv žalobce ve věci vlastní poutní kaple,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

podléhající stejné územní regulaci jako rekreační objekt. Jak bylo výše podrobně popsáno, ani správní orgán prvního stupně v prvoinstančním rozhodnutí, ani žalovaný v napadeném rozhodnutí se s touto argumentací zakládající právní zájem na nahlédnutí do spisu nijak nevypořádali. Z rozhodnutí nelze zjistit, jak a proč tvrzený právní zájem žalobce správní orgány posoudily. Správní orgán prvního stupně i žalovaný uvedenou argumentaci žalobce pominuli a žalovaný navíc ani nijak nevypořádal podstatu odvolacích námitek žalobce tak, jak byly vymezeny výše. Správní orgány neidentifikovaly právní zájem na nahlédnutí do spisu tak, jak vyplýval z tvrzení žalobce, ani ho neposoudily. Přesto dospěly k nepřezkoumatelnému závěru, že žalobce právní zájem neprokázal, když bylo z jejich rozhodnutí zjevné, že stav a předmět řízení ohledně poutní kaple žalobce, včetně nutnosti předložit stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, jsou jim z úřední činnosti známy. Pouhé konstatování správních orgánů, že žalobcem tvrzené skutečnosti nenaplnují podmínku právního zájmu či vážného důvodu, pro něž by bylo lze žalobci umožnit nahlédnutí do spisu, aniž by bylo přezkoumatelně vysvětleno, proč takový právní zájem či jiný vážný důvod nemůže být naplněn zájmem žalobce o realizaci vlastního stavebního záměru stavby poutní kaple v území podléhajícím téže regulaci územním plánem, jaké podléhá rekreační objekt, nemůže obstát. Jinými slovy, žalobce odůvodnil svůj zájem na nahlédnutí do spisu ve věci rekreačního objektu logicky myslitelným a přípustitelným tvrzením o tom, že stavební záměr poutní kaple, o jehož realizaci žalobce usiluje (o tom, že žalobce usiluje o realizaci stavby předmětné poutní kaple, nebylo mezi účastníky v průběhu správního ani v průběhu soudního řízení sporu), může být ovlivněn stavebním záměrem rekreačního objektu, aniž by takto vymezený zájem správní orgány posoudily ve vztahu k § 38 odst. 2 správního řádu.

45. Jelikož soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ostatní žalobní námitky již nepřezkoumával (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, publ. ve Sbírce NSS pod č. 617/2005).
46. Soud neprovedl žalobcem navržené důkazy (přílohy 3 a 4 žaloby - rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání společného povolení poutní kaple čl. 13 soudního spisu a podání žalobce ze dne 7. 2. 2022 v tomto řízení čl. 15 soudního spisu), neboť jejich provedení nebylo vzhledem ke zrušovacíím důvodům významné pro posouzení důvodnosti žaloby. V rámci rozhodování soud vycházel pouze ze správního spisu předloženého žalovaným, jímž se dokazování v soudním řízení správním zásadně neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS).
47. Pro úplnost soud k návrhu žalobce týkajícímu se osob zúčastněných na řízení dodává, že v tomto řízení nepovažoval stavebníka stavebního záměru na pozemku stavby, paní J. Š. (v toto rozsudku i jako „stavebník“), za osobu zúčastněnou na řízení, neboť podáním žalobcovy žádosti o nahlédnutí do spisu bylo zahájeno samostatné správní řízení o veřejném subjektivním právu žalobce na nahlédnutí do spisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, publ. pod č. 2233/2011 Sb. NSS), jehož účastníkem byl pouze žalobce. Ani správní orgány nepovažovaly žalobcem označenou osobu potenciálně zúčastněnou na řízení za účastníka řízení o žalobcově žádosti. Soud nenalezl ani jiné důvody, pro něž by bylo lze považovat stavebníka za osobu zúčastněnou na řízení v projednávané věci. Dle názoru soudu stavebník nesplňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. v podobě přímého dotčení v právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, případně jeho zrušením. Tento právní názor soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odpovídá i ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, publ. pod č. 2233/2011 Sb. NSS, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 361/2018-47, či ze dne 19. 8. 2020, č. j. 5 As 314/2019-34).

48. Soud tedy shledal žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto ho soud výrokem I tohoto rozsudku zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku s výhradou uvedenou v posledním bodě odůvodnění tohoto rozsudku. Žalovaný bude tedy povinen posoudit žádosti žalobce o nahlédnutí do spisu v celém jejich rozsahu a obsahu, a pokud jde o důvod uvedený v § 38 odst. 2 správního řádu, přezkoumatelně vysvětlit, zda a proč lze či nelze považovat za právní zájem či jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu žalobcem tvrzené skutečnosti vztahující se k vlivům rekreačního objektu na žalobcův stavební záměr poutní kaple, o jehož realizaci žalobce usiluje. Pokud žalovaný takto zjistí, že žalobce prokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do správního spisu, vyhodnotí, zda nahlížením do spisu bude porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. U druhé podmínky nahlížení podle § 38 odst. 2 správního řádu, pokud by žalovaný chtěl nahlédnutí od spisu odepřít, by musel u každého dokumentu ze spisu vysvětlit, v čem konkrétně spatřuje důvody porušení práv některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 87/2013 - 73, bod 34). Zjistí-li žalovaný splnění obou podmínek pro nahlédnutí do spisu, nelze dále žalobci tento úkon odpírat. Pokud by žalovaný naznal, že jsou dány podmínky pro odepření nahlédnutí do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu, musí se zabývat tím, zda jsou splněny žalobcem tvrzené podmínky pro nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu a své přezkoumatelné úvahy srozumitelně zahrnout do odůvodnění svého rozhodnutí.
49. Závěrem soud pro úplnost konstatuje, že předmětem řízení, které bylo skončeno vydáním napadeného rozhodnutí, *nebylo* účastenství žalobce v řízení o vydání společného souhlasu, ani procesní práva žalobce jakožto účastníka v uvedeném řízení o vydání společného souhlasu. Žalobní námitky spočívající v tom, že nebylo rozhodnuto o účastenství žalobce v řízení ve věci společného souhlasu týkajícího se rekreačního objektu, že společný souhlas v rozporu se zákonem nebyl žalobci jakožto účastníkovi doručen, resp. že byla práva žalobce jako účastníka řízení o umístění a povolení rekreačního objektu postupem správních orgánů zkrácena, se tedy z uvedených důvodů mýjely předmětem soudního přezkumu, protože se netýkaly správního řízení skončeného napadeným rozhodnutím. Případné porušení procesních práv žalobce v jiném řízení než v řízení o jeho žádosti o nahlédnutí do spisu nemohlo být důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Soud považuje za vhodné doplnit nad rámec výše uvedeného, že žalobce nebyl zbaven soudní ochrany, pokud jde o jeho případná práva účastníka řízení ve věci společného souhlasu týkajícího se rekreačního objektu. Právní řád totiž nabízí osobě, která je nespokojena s tím, že nebyla správním orgánem považována za účastníka řízení skončeného společným souhlasem, prostředky ochrany v podobě podnětu k zahájení přezkumného řízení nebo žaloby proti společnému územnímu souhlasu a souhlasu s provedením stavebního záměru.
50. Soud považuje za vhodné závěrem poukázat na to, že postup správního orgánu podle § 38 odst. 2, 5 správního řádu je předmětem rozsáhlé judikatury správních soudů.
51. „*Právní úprava tedy zakotvuje veřejné subjektivní právo (právo na poskytnutí určitých*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

informací) tedy i pro případ, kdy jiná osoba, než účastník řízení, resp. jeho zástupce, prokáže odůvodněnost svého požadavku. Příslušný správní orgán, který vede správní spis, za splnění stanovených podmínek může zpřístupnit tento spis i třetím osobám, tedy nejen účastníkům správního řízení. Jedná se tedy o svého druhu samostatné procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení, na něž se nepochybně vztahuje správní řád. V rámci správního řízení, které je zahájeno na návrh jiné osoby uplatňující právo na nahlížení do spisu, správní orgán pak nejen zkoumá, zda taková osoba prokázala důvodnost svého požadavku, ale z hlediska dodržení povinnosti, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství nebo zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti, také musí zjišťovat, zda a v jakém rozsahu může být spis zpřístupněn k nahlédnutí. Pokud správní orgán po takto provedeném správním řízení dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu návrhovatel nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, publ. pod č. 2233/2011 Sb. NSS).

52. K výkladu § 38 odst. 2 správního řádu kasační soud doplnil: *Mechanismus rozhodování o žádosti o nahlédnutí do správního spisu je tedy takový, že správní orgán nejprve posoudí, zda žadatel prokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do správního spisu. Dospěje-li k závěru, že nikoli, žádost bez dalšího zamítne. V opačném případě přistoupí k hodnocení otázky, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem, a musí mít na paměti, že případné omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením nahlížení chráněn (srovnej rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 3. 2010, č. j. 10 Ca 140/2009 – 24, č. 2234/2011 Sb. NSS). Teprve při splnění obou podmínek nahlížení do spisu umožní. (...) Právo na nahlédnutí do spisu se neomezuje na osoby, které mohou být přímo dotčeny územním souhlasem, úprava § 38 je podstatně širší. Právní zájem na nahlédnutí do spisu podle jeho odst. 2 bude s ohledem na konkrétní okolnosti věci dán tehdy, kdy žadatel může informace obsažené ve správním spise využít k ochraně svých práv, a to např. i pro účely civilního sporu o náhradu škody (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 AfS 87/2013 - 73). (body 19 a 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 361/2018-47). V posledně citované věci kasační soud řešil případ žalobkyně, která se domáhala nahlédnutí do správního spisu s odkazem na svůj právní zájem za situace, kdy se její nemovitosti nacházely po směru toku podzemních vod od pozemku, na kterém měla být provedena stavba rodinného domu, kdy měla obavy o to, aby odpadní vody ze stavby neznečistily její studnu, případně nepodmočily sklep. Kasační soud vyložil, že žalobkyně měla za popsáné situace právní zájem do spisu nahlédnout, a to bez ohledu na to, že by např. mohla zjistit, že likvidace dešťových a splaškových vod v něm nijak řešena není. I to by totiž bylo odpovědí na její otázku a je podstatné, aby dostala možnost nalézt ji ve spise sama, nikoli na základě toho, co jí sdělí či nesdělí stavební úřad. Při posuzování otázky právního zájmu v intencích § 38 odst. 2 správního řádu totiž není úkolem správních orgánů hodnotit, jaké budou výsledky nahlížení do spisu a zda povedou k úspěšnému prosazení nároků žadatele. (body 24 a 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 361/2018-47).*
53. Ke skutečnostem zakládajícím právní zájem na nahlédnutí do spisu Nejvyšší správní soud uvedl: „Pro posouzení existence (prokázání) právního zájmu na nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004 je vedle kupř. aktivity žadatele ve správním řízení (byť v něm nebyl účastníkem) významná právě i "pozice" žadatele ve vztahu k otázkám, jež byly ve správním řízení řešeny. Jestliže je žadatel o nahlédnutí do spisu účasten coby smluvní strana na

smlouvách navazujících na postup zadavatele, který byl ve správním řízení shledán rozporným se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a jestliže žadatel hodlá za této situace využít proti některému z účastníků smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách soukromoprávní ochrany, pak jeho "pozice" takový právní zájem na nahlédnutí do spisu prokazuje." (právní věta rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 4. 2014, čj. 62 Af 18/2013-112, publ. pod č. 3286/2015 ve Sb. NSS). Kasační soud dále v právní větě rozsudku ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 43/2015 – 67, vysvětlil, že i zájem na zjištění informací ze správního spisu za účelem zvolení procesní strategie v jiném řízení jako důvod dle § 38 odst. 2 správního řádu ob stojí: „Existuje-li relevantní spojitost mezi správním řízením a zjištěními v něm učiněnými na straně jedné a probíhajícím soudním sporem na straně druhé, má zpravidla nejen žalobce, ale i žalovaný právní zájem na nahlédnutí do správního spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004 za účelem vytvoření a přizpůsobení vlastní procesní strategie v soudním řízení.“ V bodě 19 tohoto rozsudku kasační soud jako legitimní důvod pro nahlédnutí do spisu shledal potřebu sestavení právní argumentace pro účely soudního sporu i zvažování podání žaloby. V rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 350/2019 – 21, Nejvyšší správní soud jako oprávněný důvod podle § 38 odst. 2 správního řádu zmínil *získání podkladů pro uplatnění nároků z náhrady škody včetně posouzení, zda určitou žalobu podat či nikoliv (bod 14), potřebu údajů, které může [žadatel] uplatnit v jiném řízení (bod 19) či zjištění, zda správní orgán neporušuje zásadu správního procesu obsaženou § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (bod 20).*

54. Judikurní východiska popsaná v předchozích třech bodech odůvodnění tohoto rozsudku nelze považovat za závazný právní názor dle § 78 odst. 5 s. ř. s., jímž by byl žalovaný vázán při posuzování důvodnosti žádosti žalobce posuzované v této věci.

VI.

Náklady řízení

55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. a přiznal procesně úspěšnému žalobci právo na náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšnému žalovanému. Celkové žalobcem účelně vynaložené náklady řízení ve výši 11 228 Kč sestávaly z částky 6 200 Kč jako odměny advokáta za dva úkony právní služby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a seps žaloby), dvou paušálních částek jako náhrad hotových výdajů po 300 Kč dle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu, to vše zvýšené o DPH ve výši 21 % v částce 1 428 Kč, a zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.
56. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. října 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.