



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 ve věci

žalobců: a) **A. P.**
bytem X

b) **Z. U.**
bytem X

žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti: **KOVOP, spol. s r. o., IČ: 25553925**
sídlem 687 12 Kněžpole 110, Česká republika

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2021, č. j. KUZL 64906/2021

takto:

- I.** Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 5. 10. 2021, č. j. KUZL 64906/2021 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 13 097 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Žalovaný je povinen nahradit žalobci b) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 332 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Obecní úřad Bílovice (dále též „*prvostupňový orgán*“) rozhodnutím z 7. 8. 2020 sp. zn. 411/2020/KE (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“) schválil ve společném územním a stavebním řízení stavební záměr společnosti KOVOP, spol. s r. o. (dále též „*stavebník*“) nazvaný „*Základová konstrukce pod technologii*“ (dále jako „*stavba*“) na pozemcích st. p. XA, p. č. XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. X, a to podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „*SZ*“). Předmětem stavebního záměru je oplocená plocha s instalovanou technologií zdrojové kryogenní tlakové nádoby dusíku a její příslušenství. Prvostupňový orgán nejednal se žalobci jako s účastníky řízení. Odvolání žalobců podané proti prvostupňovému rozhodnutí dne 4. 8. 2021 žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 10. 2021 č. j. KUZL 64906/2021 (dále též „*napadené rozhodnutí*“) jako nepřípustné zamítl, a to podle § 92 odst. 1 zákona č. 200/2004 Sb., správní řád (dále „*SŘ*“), neboť nebylo podáno účastníky řízení.

II. Obsah žaloby

2. Žalobci v žalobě navrhli zrušit prvostupňové i napadené rozhodnutí s následujícími námitkami. Žalobci namítli rozpor s § 94k písm. e) SZ. Nemovitosti žalobců se nacházejí od objektu haly, ve které má být záměr umístěn, vzdušnou čarou průměrně 150 m. Nemovitosti žalobců (včetně jejich rodinných domů) se nacházejí v těsné blízkosti příjezdové cesty (dále jako „*komunikace*“) do výrobního areálu stavebníka, v němž se bude nacházet stavba, a po této komunikaci bude proudit doprava související se stavbou. Logicky po této komunikaci bude proudit i doprava vyvolaná realizací stavby a jejím provozem. V důsledku stavebního záměru dojde k navýšení výroby, a tudíž i ke zvýšení počtu těžkotónážních vozidel, které budou hotové produkty přepravovat, a proto dojde i k navyšování hlukové zátěže. Manipulace s materiálem (nakládka, vykládka a venkovní skladování) potřebná k výrobě a manipulace s hotovými výrobky a další úkony k zabezpečení provozu (přeprava materiálu např. vysokozdvížnými vozíky mezi výrobními halami a ostatními provozy) jsou prováděny ve venkovním prostředí, vzdáleném od nemovitostí žalobců 20 až 40 m. Pro posouzení účastenství je rozhodná jen skutečnost, zda může dojít k přímého dotčení vlastnického práva; fakt, že záměr nepřekračuje hygienické limity hluku neznačí, že nevyvolává vlivy, které se mohou přímo dotknout práv vlastníků sousedních pozemků. Rodinný dům žalobce a) byl jedním z referenčních bodů akustické studie stran stavebního záměru; i z toho plyne, že žalobce a) může být záměrem dotčen. Rodinný dům žalobce b) je negativními vlivy též dotčen, neboť mezi areálem stavebníka a nemovitostmi žalobce b) je zcela otevřený prostor. Žalovaný sice uvedl, že vlastnická práva žalobců nemohou být zatížena bezvýznamným navýšením dopravy do areálu v počtu dvou nákladních vozidel za měsíc, která budou doplňovat dusík do nádrže (nacházející se na místě stavby); avšak žalovaný již neposuzuje, o kolik nákladních vozidel vzroste celková doprava do areálu stavebníka v důsledku efektivnějšího navýšení výroby kvůli instalaci nových technologií.
3. Žalobci namítli porušení principu legitimního očekávání a neodůvodněné změny předchozí praxe při stanovení okruhu účastníků. Odkázali na rozhodnutí žalovaného z 1.

11. 2020 sp. zn. KUSP 71753/2010 ÚP-Do, v důsledku kterého byl žalobce b) označen jako účastník řízení o umístění a povolení záměru stavebníka nacházejícího se v totožném areálu stavebníka, a to z důvodu možnosti dotčení zvýšenou hlukovou hladinou či jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy. Rovněž v případě záměru „*Stavební úpravy a přístavba výrobní haly D*“ společnosti AZ BETON, s. r. o. byli do okruhu účastníků zahrnuti vlastníci nemovitostí sousedících s příjezdovou komunikací do areálu, ačkoliv tito byli vzdáleni od areálu více než jsou nemovitosti žalobců a tehdy se předpokládal nárůst dopravy v důsledku záměru toliko o jedno nákladní auto za den. Žalobci dále namítají, že s ohledem na dosavadní vývoj týkající se areálu existují důvodné obavy, že se v něm nacházejí „černé“ stavby, resp. správní orgány tyto stavby povolovaly v rozporu s územním plánem.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, ve vyjádření k žalobě reprodukoval obsah napadeného rozhodnutí a dále uvedl, že stavební úřady řeší v daném areálu více stavebních záměrů různých stavebníků a pokud byla zrušena jejich povolení ve správním soudnictví, nesouvisí to s předmětem řízení. Osoba zúčastněná na řízení (stavebník) se k žalobě nevyjádřila.

IV. Posouzení věci krajským soudem

5. Žaloba je důvodná.
6. Žalobci namítají porušení § 94k písm. e) SZ v tom smyslu, že s nimi měly správní orgány jednat jako s účastníky společného řízení, jelikož jejich vlastnické právo k sousední stavbě a sousedním pozemkům může být společným povolením přímo dotčeno. Podle § 94k písm. e) SZ (zvýraznění doplněno): „Účastníkem společného územního a stavebního řízení je ... e) osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.“.
7. Otázkou přímého dotčení sousedů se Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) zabýval například v rozsudcích ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68 (č. 1787/2009 Sb. NSS) či ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 - 25 (č. 2932/2013 Sb. NSS). Z nich lze obdobně vyjít i v souzené věci. Mimo jiné z nich vyplývá, že přímým dotčením lze rozumět změnu poměrů v lokalitě vyvolanou 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., občanský zákoník (dále „OZ“), tj. kupř. stíněním, hlukem, prachem, zápachem, kouřem a dále například zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu apod. V § 1013 odst. 1 OZ se uvádí (zvýraznění doplněno): „(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 vnikání 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.“ V tomto smyslu soud odkazuje i např. na rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 26/2021 - 50 (body 35-36) týkající se přímo § 94k písm. e) SZ.
8. 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 správním 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 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 jeho právní sféry. S ohledem na nemožnost využití 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 ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68).

9. Předmětem stavebního záměru, jak již bylo řečeno, je základová konstrukce pod technologii, tj. oplocená plocha s instalovanou technologií zdrojové kryogenní tlakové nádoby dusíku a jeho příslušenství (dále jako „*technologie*“). Ta bude obsahovat nádrže pro tekutý dusík a dva odpařovače, přičemž nádrž na tekutý dusík má průměr 2,5 m a maximální výšku 11,8 m a odpařovače jsou čtvercové s rozměrem 1,7 m x 1,7 m a maximální výšce 4,65 m. Tato stavba je umísťována do zastavěné části obce X, do stávajícího průmyslového areálu stavebníka, který se dle územního plánu obce nachází v plochách pro zemědělskou a lesnickou výrobu. Technologie budou umístěny za stávající halou stavebníka a nemovité věci žalobců tak budou od technologií odcloněny halou stavebníka.
10. V technické zprávě z projektové dokumentace od Ing. L. K. z listopadu 2017 je zejména uvedeno, že základovou konstrukcí bude železobetonová deska a budou provedeny zemní a výkopové práce. V Souhrnné technické zprávě stejné projektové dokumentace jsou uvedeny následující skutečnosti: Půjde o technologické zařízení pro stávající výrobní halu stavebníka, stavba je trvalou, celková plocha základové konstrukce bude 42,82 m², objem nádrže 31,3 m³. Zásobník dusíku slouží ke skladování kapalného dusíku požadovaného tlaku, jehož udržování zajišťuje pomocný vzduchový odpařovač, jenž je součástí zásobníku. Doplnění kapalného plynu v zásobníku je zajišťováno silničními cisternami přes plnicí potrubí. Nádrž bude - dle projektové dokumentace - doplňována 2 x za měsíc v denní době a doba plnění nádrže bude max. 2 hodiny.
11. Pozemky a rodinné domy žalobců jsou od navrhovaného umístění stavby vzdáleny přibližně 100 až 120 m (viz např. str. 3 napadeného rozhodnutí). Prosté číselné vyjádření vzdálenosti pozemků či staveb osoby, která se domáhá účastenství, od místa realizace záměru, nemůže ovšem být samo o sobě argumentem svědčícím pro nebo proti účastenství (viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 5. 2021, č. j. 52 A 81/2020 - 54). Jak konstatoval i Ústavní soud 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.
12. Rodinný dům a pozemek žalobce a) i rodinný dům a pozemek žalobce b) se nacházejí v těsné blízkosti příjezdové cesty do výrobního areálu stavebníka (v němž bude umístěna i stavba), po níž má proudit doprava související se stavbou (srov. i prvostupňové rozhodnutí, že přístup a příjezd ke stavbě bude zajištěn po vnitroareálových komunikacích, které jsou napojeny na místní komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. XG). Právě proto žalobci namítají, že výkon jejich vlastnického práva může být přímo dotčen zvýšenou intenzitou dopravy související se stavbou. Soud odkazuje na výše citovanou judikaturu,

podle níž se přímým dotčením rozumí i zvýšená intenzita dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.

13. Soud konkrétně shledal následující možná dotčení práv žalobců.
14. Za prvé se z logiky věci zvýší intenzita dopravy po přilehlé komunikaci během samotné výstavby. Je třeba například dovážet stavební materiál na stavbu a pracovní prostředky. Základová deska bude ze železobetonu a budou mj. provedeny zemní a výkopové práce. Navíc i dle „*Souhrnné technické zprávy – akce: základová konstrukce pod technologii*“ při realizaci stavby vzniknou odpady (papírové a lepenkové - 0,15 t; plastové obaly - 0,1 t; směsi nebo oddělené frakce betonu - 0,15 t; zemina a kamení - 0,1 t; železo a ocel - 0,1 t; směsný komunální odpad - 0,25 t); z nich min. některé budou muset být odvázeny.
15. Za druhé, i žalovaný v napadeném rozhodnutí sám uznává (byť to bagatelizuje), že užívání stavby povede k navýšení dopravy v tom smyslu, že do areálu stavebníka budou navíc jezdit dvě nákladní auta za měsíc, aby doplňovala nádrž dusíkem. Soud dodává, že půjde o dva těžké nákladní automobily, obsahující mj. cisternu (srov. i závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 25. 5. 2020). Tuto frekvenci doplňování technologie však správní orgány převzaly z projektové dokumentace, která zase vychází toliko z tvrzení stavebníka o stavebním záměru. Není tak jistota, že nákladních vozidel doplňujících technologii nebude více. Jde jen o stavebníkovu prognózu a už proto nelze vyloučit, že se – třeba až po realizaci stavby – vyjeví potřeba častějšího doplňování technologie. Tu je třeba odkázat na shora uvedené o toliko možnosti (tj. nikoli nutně prokázání) přímého dotčení vlastnického práva žalobců.
16. Nadto, za třetí krajský soud odkazuje na shora citovanou judikaturu, podle níž přímým dotčením lze rozumět i dotčení imisemi, například hlukem. Vlastnické právo žalobců může být přímo dotčeno i hlukem souvisejícím se stavbou. Ve svém závazném stanovisku ze dne 25. 5. 2020 Krajská hygienická stanice Zlínského kraje vycházela z Akustické studie č.73a/20 vyhotovené dne 7. 5. 2020 (EKOME, spol. s r. o.), která posuzuje vliv hlukové zátěže ze dvou záměrů, a to změny dopravního řešení v předmětném areálu stavebníka a právě nyní projednávané stavby (dále též „*akustická studie*“). Rodinný dům žalobce a) byl jedním z referenčních bodů akustické studie. Pokud by rodinný dům žalobce a) nemohl být negativně dotčen hlukem ze stavby, pak by nebylo rozumného důvodu jej zahrnovat do odborného posouzení vlivu hlukové zátěže ze stavby. Soud dodává, že podle akustické studie bylo dokonce naměřeno v rámci stacionárních zdrojů hluku nejvyšší hlukové zatížení ze všech 6 referenčních míst právě u rodinného domu žalobce a) [tj. 43,4 dB], pokud jde hluk z dopravy, u rodinného domu žalobce a) bylo naměřeno hlukové zatížení 41,4 dB, přičemž u ostatních srovnávaných míst bylo naměřeno hlukové zatížení v intervalu 32,5 do 49 dB. Dům žalobce b) se pak nachází na stejné ulici jako dům žalobce a), v krátké vzdálenosti naproti (přes úzkou komunikaci) od domu žalobce a). Ostatně i žalovaný přilehavě nerozlišoval ohledně možnosti přímého dotčení ve vlastnickém právu mezi žalobcem a) a žalobcem b).
17. Soud poukazuje na akustickou studii, v níž je uvedeno, že novým záměrem vzniká zdroj hluku, a to v podobě dusíkové stanice, konkrétně jde o stáčení dusíku z cisterny. Už z toho plyne, že stavbou dojde ke zvýšení hluku v důsledku užívání stavby a je namístě závěr, že i vlivem zvýšení hluku při užívání stavby může být přímo dotčen výkon vlastnického práva žalobců. Na tom nic nemůže změnit ani soud v akustické studii, že se nejedná o významný

zdroj hluku. Hygienická stanice posuzuje věc výhradně z hlediska dopadů na veřejné zdraví, nikoliv z pohledu dotčení práv sousedů. To je úkolem stavebního úřadu.

18. Již jen pro úplnost krajský soud podotýká, že nepovažuje za zjevně nereálný ani scénář žalobců, že technologie povede k efektivnějšímu podnikání stavebníka, tj. k navýšení kapacity výroby, kvůli čemuž vzroste celková doprava do a z areálu stavebníka. Už proto, že stavba bude znamenat změnu způsobu zásobování výrobního procesu stavebníka dusíkem, přičemž výrobní proces se uskutečňuje v areálu, v němž má být stavba umístěna. Nutno dodat, že stavebník se zabývá výrobou ocelových svařovaných konstrukcí a zpracováním plechu a v areálu je tak umístěna i hala na robotické svařování, svařovna, hala na přípravu výroby, výrobní i skladovací hala (srov. např. níže citovanou akustickou zprávu, str. 5). Jakkoli se tato úvaha žalobců může jevit jako spekulativní, pokud tento vliv nebyl ve správním řízení přímo vyvrácen, přetrvává pochybnost, zda skutečně nenastane, a proto je třeba jej brát jako relevantní stran § 94k písm. e) SZ [metodologicky obdobně srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 5. 2021, č. j. 52 A 81/2020-54 (body 27 a 30), rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 13. 7. 2020, č. j. 65 A 60/2020-75 (bod 36) či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 4. 2021, č. j. 57 A 121/2020-80 (body 37-38)].
19. Žalobci tudíž měli být účastníky společného řízení, a to z následujících důvodů.
20. Za prvé pro účastenství v řízení postačuje možnost společného povolení zasáhnout do věcných práv žalobců a není při tom podstatné, zda by šlo o zásah přiměřený nebo excesivní. Otázka, zda k přímému dotčení žalobců dojde a zda se tak bude dít nad míru přiměřenou poměrům, měla být předmětem až společného řízení. Její vyřešení nemůže správní orgán presumovat na samém počátku společného řízení. Až po připuštění dotčených osob jako účastníků řízení mohou tyto – na základě seznámení se s dokumentací a správním spisem – vznášet konkrétní námitky a plnohodnotně hájit své zájmy. Stavební úřad pak jejich požadavkům může vyhovět či zkonstatovat dostatečnost žadatelem navržených opatření apod. To vše ale v rámci meritorního projednání žádosti za účasti potenciálně přímo dotčených třetích osob. V tomto smyslu soud poukazuje např. na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2022, č. j. 30 A 173/2020-62 (bod 37), a rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2021, č. j. 55 A 72/2019 - 135 (bod 32), či ze dne 29. 9. 2021, č. j. 43 A 12/2020-54 (bod 33).
21. Za druhé žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentuje, že ve vztahu k navrhované stavbě byla nejvyšší hladina hluku z provozu stavebníkova záměru ve venkovním chráněném prostoru rodinného domu žalobce a) vypočtena v denní době na 45,1 dB. Žalovaný pokračuje, že přípustná hodnota hluku z provozu záměru přitom činí 50 dB, z čehož podle něj plyne, že provoz záměru stavebníka tyto hodnoty nepřekračuje a neovlivňuje tak vlastnická práva žalobců. Tato argumentace žalovaného o nepřekročení hygienických limitů však nemůže opodstatnit odepření práva účastenství žalobcům, a to hned ze dvou důvodů.
22. Především i pokud imise (včetně hlukových) nepřekročí limity dané veřejnoprávními předpisy, může jít stále o protiprávní imise, jsou-li naplněny podmínky § 1013 OZ. Již proto se správní orgán nemůže spokojit s tím, že imise nepřekračují hygienické limity (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 145/2020 - 36, bod 38, či ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111). Podle ustálené judikatury NSS „měřítkem posouzení budoucích imisí přitom nejsou jen obecné technické předpisy, ale také soukromoprávní úprava

sousedských práv, dle které bylo jak za dřívější, tak současné právní úpravy třeba zvážit, zda imise nezasahují do práv sousedů nad míru přiměřenou místním poměrům (...) Je přitom nasnadě, že míra přiměřená místním poměrům nemusí odpovídat limitům, které pro přípustnost imisí stanovují veřejnoprávní předpisy.“ [srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016-34, či ze dne 16. 5. 2017, č. j. 8 As 218/2016 - 61 (bod 22), nebo rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2022, č. j. 43 A 90/2019- 50 (bod 35), či ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 52/2017- 215 (body 99-103), z občanskoprávní judikatury kupř. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2808/2007]. I když námitky budoucích imisí mají převážně soukromoprávní povahu, přesto se s nimi musí stavební úřad vypořádat a může žádost o umístění stavby na základě překročení soukromoprávních limitů i zamítnout (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019 - 37, č. 4076/2020 Sb. NSS).

23. Navíc argumentace žalovaného o nepřekročení hygienických limitů nemůže opodstatnit odepření práva účastenství žalobcům rovněž z důvodu, že žalovaný takto argumentuje právě jen předpokládaným budoucím dodržením hygienických limitů užíváním stavby. Přijetí této konstrukce by znamenalo, že účastenství vlastníků sousedních nemovitostí by se omezovalo jen na ty situace, kde by z obsahu správního spisu jednoznačně plynulo, že některé veřejnoprávní limity nebudou dodrženy – tedy na situace, kdy bude prakticky jisté, že jejich práva dotčena budou, a navíc stavbu nebude možno do území umístit už jen s ohledem na dotčení veřejného zájmu. Taková konstrukce by však pojmově odporovala koncepci účastenství v řízení, jelikož pro jeho přiznání postačuje pouhá možnost dotčení práv. Nelze přeskočit otázku možnosti dotčení a rovnou věcně posoudit, zda práva vlastníků dotčena budou či nebudou, a to bez možnosti, aby se k této otázce relevantně a se znalostí podkladů vyjádřili.
24. Ostatně NSS ve své judikatuře poukázal na nutnost extenzivního nahlížení na dotčení vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku či stavby na něm, který může být přímo dotčen mj. imisemi, (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013 - 58, či ze dne 17. 7. 2020, č. j. 2 As 421/2018 - 34, bod 38). V pochybnostech je třeba s vlastníkem nemovitosti, u níž přímé dotčení přichází v úvahu, zacházet jako s účastníkem řízení (shodně např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2019, č. j. 30 A 190/2017 - 179, bod 27, či ze dne 22. 9. 2022 č. j. 30 A 173/2020 - 62, body 20-21, v komentářové literatuře pak srov. Aleš Roztočil, In: Stavební zákon - komentář, 5. vydání, C. H. Beck, 2016, komentář k § 109).

V. Závěr a náklady řízení

25. Žalovaný dospěl k nezákonnému závěru, že žalobci nemohou být přímo dotčeni na svém vlastnickém právu společným povolením ve smyslu § 94k písm. e) SZ, tudíž jim nepřísluší účastenství ve společném řízení a jejich odvolání je nepřípustné. Proto soud zrušil pro nezákonnost napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný rozhodne vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, přičemž vyjde z toho, že žalobci měli být účastníky společného řízení (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Nelze vyhovět požadavku žalobců na zrušení i prvostupňového rozhodnutí, a to již proto, že žalovaný se jejich odvoláním věcně nezabýval a soud nemůže nahrazovat kompetenci správního orgánu. Účastenství ob stojí samo o sobě, tj. bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. Soud proto nijak nepředjímá výsledek budoucího meritorního rozhodnutí žalovaného.

26. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli plně úspěšní, proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Každý z nich vyčíslil vynaložené náklady po vynesení rozsudku takto: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, 2) jízdné za cestu na jednání soudu 266 Kč (doloženo jízdenkami), 3) ušlý výdělek ve výši 3 465,52 Kč v případě žalobce a) a ve výši 1 701,44 Kč v případě žalobce b) (doloženo potvrzením zaměstnavatele), 4) úhrada za právní služby advokátní kanceláři Frank Bold Advokáti, s. r. o., ve výši 6 655 Kč (doloženo fakturou a dokladem o úhradě). Náklady sub 1), 2) a 3) považuje krajský soud za nesporné. Pokud jde o úhradu právních služeb sub 4), žalobci nebyli v řízení zastoupeni a také žalobu podávali sami svým jménem. Ani v závěrečném návrhu se o tom, že by chtěli uplatnit takovýto náklad, nezmínili. Jen obecně uvedli, že náhradu nákladů řízení budou požadovat. Proto soud zaslal jejich přípisy a přiložené listiny k vyjádření žalovanému, aby pro něj výrok o náhradě nákladů nebyl překvapivý. Žalovaný v odpovědi sdělil, že s přiznáním náhrady nákladů na právní služby nesouhlasí. Odkázal na § 137 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), aplikovaný na základě 64 s. ř. s. Z něj dovozuje, že náklady právních služeb lze přiznat jen účastníkovi zastoupenému advokátem. Žalobci využili možnosti hájit se v soudním řízení správním samostatně, proto podle žalovaného náklady na právní služby nevynaložili důvodně.
27. Soud vyhodnotil otázku nákladů na právní služby následovně.
28. Faktury od advokátní kanceláře vystavené oběma žalobcům zní na tyto služby: *„převzetí a příprava žaloby, konzultace návrhu žaloby, sepsání návrhu žaloby, odeslání návrhu žaloby klientovi, právní poradenství – další postup ve věci žaloby“*. Z faktur má soud za prokázané, že žalobu pro žalobce sepsala advokátní kancelář, že návrhu žaloby předcházely konzultace a že žalobci se s advokátní kanceláří radili také o dalším postupu ve věci (jediným jejich vyjádřením v průběhu řízení ovšem zůstalo sdělení, že nesouhlasí s rozhodnutím věci bez jednání). Nejde zjevně o dokument vyhotovený účelově až *ex post*, neboť obě faktury jsou datovány dnem 11. 1. 2022, tedy cca 1 měsíc po podání žaloby a řadu měsíců předtím, než soud vynesl pro žalobce příznivý rozsudek. Na to časově navazují v obou případech i data na dokladech o zaplacení fakturované částky, jež žalobci taktéž doložili.
29. Soudní řád správním žádné ustanovení, které by omezovalo typy nákladů řízení, neobsahuje. Uvádí pouze, že *„náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné“* (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Tento výčet je pouze demonstrativní. Není tak důvod, proč by soud nemohl účastníkovi přiznat náhradu řádně prokázaných nákladů vynaložených na právní služby, pokud je shledá účelnými. V nynější věci soud s ohledem na její složitost vyhodnotil právní konzultaci jako důvodnou.
30. K tomu je nutno dodat, že úprava nákladů řízení v soudním řádu správním je svébytná. To se projevuje např. tím, že v soudním řízení správním se žalobcům běžně hradí náklady na zastoupení daňovým poradcem, nikoliv jen advokátem, notářem či patentovým zástupcem, nebo že v řízení před správními soudy nelze účastníkovi přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle vyhlášky č. 254/2015 Sb. (rozsudek NSS z 25. 8. 2015 č. j. 6 As 135/2015 - 79). Úprava nákladů řízení v soudním řádu správním nevykazuje žádné mezery či deficity, takže nevyvstává potřeba aplikovat na danou otázku občanský soudní řád (§ 64 s. ř. s.). Jen pro úplnost proto soud uvádí, že ani občanský soudní řád podobnou situaci přímo neupravuje. Pouze ve vztahu k odměně za zastupování uvádí, že patří k nákladům řízení tehdy, *„je-li zástupcem advokát nebo notář v rozsahu svého oprávnění stanoveného*

zvláštními právními předpisy anebo patentový zástupce v rozsahu oprávnění stanoveného zvláštními právními předpisy“ (§ 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“)). Smyslem tohoto ustanovení je ovšem pouze omezit okruh osob, které mohou v civilním soudním řízení zastupovat jako profesionálové, tedy s nárokem na náhradu vynaložených nákladů. Nezakazuje se tím účastníkovi soudního řízení, aby využil služeb advokáta k pouhé poradě bez toho, že by se jím nechal v řízení také zastoupit. Existuje sice starší rozsudek, který nepřiznal úspěšnému účastníkovi náhradu nákladů spočívajících v odměně za právní služby, zde ovšem žalobce požadoval uhradit náklady právní konzultace s osobou, která nejenže jej v řízení nezastupovala, ale navíc ani nebyla advokátem (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 1996, č. j. 5 Co 2299/95, publikovaný v Soudních rozhledech č. 6/1996). Navíc od té doby se právní úprava občanského soudního řízení změnila a dnes by již bylo možné úspěšně uplatnit i výdaje na zastupování jinou osobou než advokátem, notářem či patentovým zástupcem, pokud je účastník doloží (srov. § 151 odst. 3 o. s. ř.). Jak už ale soud uvedl výše, soudní řád správně má vlastní úpravu nákladů řízení a úprava civilního soudního řízení se tu neuplatní.

31. Pokud jde o výši nárokové částky, soud vyšel z toho, že hotovými výdaji účastníka jsou ty výdaje, které mají souvislost s řízením a které účastník vynaložil účelně (analogicky dle § 142 odst. 1 o. s. ř.). Právní zastoupení přitom není nějakou privilegovanou formou poskytování právních služeb. Je tak věcí svobodné volby účastníka, v jaké podobě pomoc právního odborníka vyhledá – zda ve formě zastoupení po celou dobu řízení nebo jen v podobě jednotlivých konzultací. Je ale potřeba vzít v úvahu, že první varianta omezuje možnou výši uplatněných nákladů tím, že pro určení výše odměny za zastupování se užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb (§ 35 odst. 2 s. ř. s.), tedy vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Účastníkovi pak stačí prokázat provedené úkony, přičemž výše odměny za ně je pevně dána. Nebylo by spravedlivé, aby se účastník, který se zastoupit nenechá a využívá služeb advokáta pouze k poradám, dostal do výhodnější pozice a měl nárok na náhradu nákladů ve vyšší (fakticky účtované) výši, než jaká by odpovídala odměně za zastupování podle advokátního tarifu. Mohlo by to vést i k účelovým postupům, kdy by se účastník formálně nenechal zastupovat, aby pak mohl žádat úhradu fakticky účtovaných právních služeb bez omezení advokátním tarifem. Jinými slovy, nezastoupenému účastníkovi nelze přiznat jako náhradu hotových výdajů vynaložených na právní konzultace s advokátem (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) vyšší částku, než která by mu náležela v situaci, kdy by odpovídající úkony právní služby učinil advokát v řízení jako zástupce tohoto účastníka.
32. Proto soud porovnal výši částky nárokové žalobci za poradenské právní služby advokátní kanceláře, tj. 6 655 Kč, s částkou, na kterou by měli nárok, pokud by se v řízení pro tytéž úkony nechali zastoupit. Z výčtu na faktuře plyne, že advokát by měl – v případě, že by tam uvedené úkony učinil jako zástupce v řízení – právo na odměnu, náhradu hotových výdajů a náhradu DPH za následující 2 úkony právní služby: i) převzetí a příprava zastoupení, ii) sepsání žaloby. Ve zbytku nejde o samostatné úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu (odeslání návrhu žaloby klientovi a konzultace považuje soud za součást samostatného úkonu právní služby převzetí a přípravy zastoupení), případně jde o úkony neúčelné (žalobci netvrdili a neosvědčili účelnost úkonů označených jako „právní poradenství – další postup ve věci žaloby“). Advokát žalobce nezastupoval na jednání a faktura za právní služby byla vystavena řadu měsíců přede dnem jednání,

v souvislosti s jednáním soudu tedy žalobci žádné náklady na právní služby neprokázali. Tudíž odměna zástupce by činila za výše uvedené 2 úkony právní služby podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč) u každého ze žalobců. Jelikož by šlo o společné úkony při zastupování dvou osob, musel by soud odměnu u každého ze žalobců podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu snížit o 20 %, tedy na 4 960 Kč. Náhrada hotových výdajů by pak činila dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 600 Kč (2 x 300 Kč), a to pouze jedenkrát za oba žalobce, neboť za společné úkony při zastupování více osob přísluší advokátovi ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1483/2011, ze dne 24. 6. 2013, sp. zn. 32 Cdo 3295/2012, ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 42/2014, 21 Cdo 43/2014, ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. 29 Cdo 239/2014, nebo ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 1610/2014). Protože advokát je plátcem DPH, musel by z částky ve výši 5 260 Kč (4 960 + 300 Kč) odvést daň ve výši 21 % podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, tj. 1 105 Kč. Celkem by tedy bylo možno přiznat každému ze žalobců jako náhradu nákladů řízení spočívajících v právním zastoupení částku 6 365 Kč (5 260 + 1 105 Kč). Pouze v této výši proto soud uznal náklady, jež žalobci vynaložili na právní služby, za účelné.

33. Žalobci a) přiznal soud z výše uvedených důvodů náhradu nákladů řízení ve výši 13 097 Kč (soudní poplatek 3 000 Kč + jízdné 266 Kč + ušlý výdělek 3 465,52 Kč + právní služby 6 365 Kč) a žalobci b) ve výši 11 332 Kč (soudní poplatek 3 000 Kč + jízdné 266 Kč + ušlý výdělek 1 701,44 Kč + právní služby 6 365 Kč). Tomu odpovídá výrok II. a III. tohoto rozsudku.
34. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení povinnost, proto jí nemohly vzniknout náklady dle § 60 odst. 5 s. ř. s. Tím je odůvodněn výrok IV. tohoto rozsudku.

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 23. 11. 2022

Mgr. Milan Procházka v.r.
předseda senátu