



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, v právní věci

žalobce: **V. R.,**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Štěpánem Dražkou
sídlem Orlí 483/1, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

za účasti: **I. UNI-EKOSPOL, s.r.o.**
sídlem Krakovská 474, Sokolnice
zastoupen Mgr. Michalem Knechtem
bytem Nerudova 738, Tišnov

II. Sokolnice RE, s.r.o.
sídlem Vrázova 1231/38, Ostrava – Vítkovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 600 Kč k rukám advokáta Mgr. Ing. Štěpána Dražky do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 27. 3. 2020, č. j. JMK 47436/2020, sp. zn. S-JMK 17844/2020 OÚPSŘ.
2. Krajský úřad rozhodl, že osobě zúčastněné na řízení I vzniklo z uzavřené veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, mezi touto společností a Obecním úřadem Sokolnice, stavebním úřadem, právo realizace změny stavby: „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s., na pozemku p. č. 1746/1 k. ú. Sokolnice“, před jejím dokončením, tj. změny spočívající ve zvětšení půdorysných a výškových parametrů stavebního objektu SO 02 – Zázemí skladníků, v rozšíření zpevněné plochy chodníku, v dispozičním propojení objektu skladovací haly s objektem zázemí skladníků a ve změně jednosměnného provozu na provoz dvousměnný.

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

3. Žalobce pokládá prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž žalovaný nepřezkoumatelnost nedovodil a svým uvážením nezákonně doplnil prvostupňové rozhodnutí. Krajský úřad se totiž vůbec nevyjádřil k možné aplikaci § 166 správního řádu na projednávanou věc, ačkoliv byl na to žalobcem upozorněn. Tím, že se touto námitkou zabýval až žalovaný v rámci odvolacího řízení, žalobce přišel o jednu instanci a nezbývá mu než se bránit soudně.
4. Ve vztahu k meritu věci se žalobce především domnívá, že v případě veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením měl být vyzván k udělení souhlasu s touto veřejnoprávní smlouvou, v důsledku čehož je tato „změnová smlouva“ neúčinná. Tato změnová smlouva mění veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby a zároveň veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, nicméně § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neupravuje účastenství v případě změny veřejnoprávní smlouvy. Za této situace lze na danou věc užít § 166 správního řádu, přestože je stavební řád lex specialis, neboť neupravuje účast těch, co souhlasili s původní smlouvou. Předmětné ustanovení je de facto institutem ochrany práv třetích osob, že veřejnoprávní smlouva, se kterou souhlasili, nebude změněna takovým způsobem, kdy by již souhlas neposkytli. A to zvláště za situace, kdy veřejnoprávní smlouva nebyla po uzavření v souladu se zákonem zveřejněna na úřední desce. Použití § 166 správního řádu na danou věc lze dovodit i z relevantní judikatury. Účastníkem smlouvy měl být žalobce z důvodu přímého dotčení jeho vlastnických práv hlukem z provozu a dopravy.

5. V podané replice žalobce uvedl, že žalovaným uváděný § 118 odst. 4 stavebního zákona, přímo odkazuje na § 166 správního řádu, pročez lze obě úpravy použít vedle sebe komplementárně. Navíc se tato úprava dotýká pouze vymezení okruhu osob v rámci stavebního řízení, změnová veřejnoprávní smlouva však mění jak podmínky stavebního povolení, tak řízení o umístění stavby. U územního řízení se však obdobná formulace jako u změny stavby před jejím dokončením nenachází. Obecnou úpravu správního řádu lze proto použít. Dotčení svých práv pak žalobce spatřuje v provozu skladu, a to zejména hlukem. Rozšíření zázemí pro skladníky souvisí s navýšením směnovosti provozu, čímž dojde k navýšení hluku. Nelze tak souhlasit s úvahou správních orgánů, že k dotčení práv žalobce nedojde. Dále žalobce poukázal na to, že o doručení veřejnoprávní smlouvy stavebnímu úřadu neexistuje ve spise jakýkoliv zápis. Žalobce tak neměl možnost se o její existenci dozvědět.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

6. Žalovaný předně shrnul průběh předchozího řízení. Setrval potom na názoru, že „lex specialis derogat legi generali“ je obecným platným legislativním pravidlem, které není třeba v rozhodnutí odůvodňovat. Nesouhlasí se závěrem, že uvedená problematika není ve speciálním právním předpise upravena, a proto je třeba postupovat podle obecné úpravy ve správním řádu. Naopak je tento postup upraven v § 118 odst. 4 stavebního zákona, neboť veřejnoprávní smlouva nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením má zákonem upravené náležitosti včetně vymezení okruhu osob, jejichž písemný souhlas je obsahovou náležitostí takové veřejnoprávní smlouvy. K přímému dotčení vlastnického práva žalobce k pozemku změnou předmětné stavby nedojde, tudíž jeho podpis není nutný. Žalobcem zmíněná judikatura není přílehavá pro projednávanou věc.

IV. Shrnutí obsahu vyjádření osob zúčastněných na řízení

7. Osoba zúčastněná na řízení I ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že stavební zákon obsahuje speciální právní úpravu, která má přednost před obecnými ustanoveními správního řádu. V případě změny stavby před dokončením nesplyvá automaticky okruh původních účastníků řízení s účastenstvím v řízení o změně stavby před dokončením, nýbrž se stanovuje ad hoc k tomuto řízení dle kritéria obsaženého v § 118 odst. 3 stavebního zákona. Vztah § 166 správního řádu a § 118 stavebního zákona je v jeho odst. 4 výslovně popsán, přičemž podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy v těchto případech je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle odst. 3. Žalobcem citovaná judikatura je na uvedenou věc vztahena uměle.
8. Předmětem změny stavby před jejím dokončením jsou v zásadě bagatelní úpravy realizované ve stávajícím průmyslovém areálu, které se navenek nemohou přímo dotýkat výkonu vlastnických práv vlastníků protilehlých pozemků. V bezprostředním sousedství navíc stojí rovněž stavba pro výrobu a skladování pracujících ve vícesměnném provozu anebo rovněž průmyslové či výrobní provozy sousedící s nemovitostmi žalobce. Příspěvek projednané změny stavby před jejím dokončením v tomto prostředí je naprosto zanedbatelný. V dané věci bylo ve vztahu k hlukovým imisím a ochraně veřejného zdraví vydáno souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje a byly provedeny rovněž měření hlukové expozice skladovací haly, dle nichž nedošlo k překročení hygienických limitních hladin.

9. Stavební úřad vyvěsil informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 78a odst. 3, § 116 odst. 3 stavebního zákona na úřední desce dne 16. 1. 2019, nadto žalobce fakticky o vyvěšení informace o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy věděl. Povinnost zveřejnit uzavřenou smlouvu na úřední desce ze stavebního zákona neplyne, neboť ten hovoří toliko o vyvěšení informace o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy, nikoli smlouvy jako takové. Stavební úřad stanovil okruh třetích osob plně v souladu s § 118 stavebního zákona.
10. Osoba zúčastněná na řízení II se k žalobě nevyjádřila.

V. Posouzení věci

11. Žaloba byla podána včas (§ 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního /dále jen „s. ř. s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
12. Zdejší soud o žalobě již jednou rozhodoval a rozsudkem ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 A 6/2021 – 62, napadené rozhodnutí zrušil. Dospěl totiž k závěru, že s ohledem na základní principy závazkového práva a obecnou úpravu změn veřejnoprávních smluv ve správním řádu měl být žalobce rovněž účastníkem změnové smlouvy. Ustanovení § 78a odst. 1 až 4 stavebního zákona blíže neupravují podmínku zajištění souhlasů těch osob, které svůj souhlas daly k původní veřejnoprávní smlouvě, současně ani nevylučují aplikaci § 166 správního řádu, podle něhož je třeba souhlasu osob, jejichž souhlas byl podmínkou uzavření veřejnoprávní smlouvy, i k uzavření dohody o změně takové veřejnoprávní smlouvy. Předmětem změnové smlouvy přitom byla též změna původní smlouvy o umístění stavby, k jejímuž uzavření byl vyžadován souhlas žalobce. Pokud mohlo být původní smlouvou o umístění stavby dotčeno vlastnické právo žalobce, může k takovému dotčení dojít i jakoukoliv změnou této původní veřejnoprávní smlouvy.
13. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) však na základě kasační stížnosti žalovaného rozsudek zdejšího soudu zrušil (rozsudkem ze dne 24. 4. 2023, č. j. 7 As 185/2022 – 52). Dle NSS posoudil zdejší soud nastolenou stěžejní právní otázku nesprávně. Okruh třetích osob, jejichž souhlas se vyžaduje pro účinnost veřejnoprávní smlouvy o změně takových (původních) veřejnoprávních smluv, je třeba stanovit primárně s ohledem na skutečnost, že vlastnická (nebo jiná věcná) práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům a stavbám na nich mohou být přímo dotčena předmětnou změnou veřejnoprávních smluv, tj. buď změnou v umístění stavby, nebo změnou jejího provedení. Pouhá skutečnost, že u žalobce bylo identifikováno přímé dotčení práv v případě veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, bez dalšího nepostačuje pro závěr, že k dotčení práv žalobce dojde též změnou takové veřejnoprávní smlouvy. Takové dotčení je třeba hodnotit samostatně s ohledem na navrhované změny v umístění stavby.
14. Zdejší soud tedy o věci rozhodoval znovu, vázán zrušovacím rozsudkem NSS. Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O žalobě soud rozhodl, aniž by nařizoval jednání, za splnění podmínek vyplývajících z § 51 s. ř. s.
15. Předně se zdejší soud zabýval žalobcem vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí vydané ve správním řízení v rámci odvolacího řízení, které s prvostupňovým

rozhodnutím jako takovým tvoří jeden celek. V této souvislosti lze poukázat na obsáhlou judikaturu NSS k této otázce (např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80). Obsah obou rozhodnutí je nutné vnímat v jejich vzájemné souvislosti. Odvolací orgán může argumentaci správního orgánu prvního stupně doplnit. A naopak mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, č. 2646/2012 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Odvolací orgán tedy může napravovat chyby orgánu prvního stupně, a to i pouhým upřesněním (doplněním) argumentace. Žalovaný tak mohl doplnit svým uvážením prvostupňové rozhodnutí, aby případnou vadu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí napravil. Přesvědčení žalobce, že takový postup je nezákonným, tak není pravdivý. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto soud neshledal důvodnou.

16. Podstatou sporu v projednávané věci je otázka, zda žalobce měl být vyzván k udělení souhlasu s veřejnoprávní smlouvou nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením.
17. Ze správního spisu vyplývají následující relevantní okolnosti případu. Dne 11. 6. 2018 nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva ze dne 28. 5. 2018, č. j. 1355/18, sp. zn. 1055/18/SÚ/JR, o umístění stavby „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“ (přípojky inženýrských sítí, čerpací stanice LPG a část komunikace), která nahradila územní rozhodnutí o umístění stavby. Žalobce byl považován za třetí osobu, jejížž práv se uvedená veřejnoprávní smlouva dotýká a která by byla účastníkem územního řízení dle § 85 stavebního zákona, a to z důvodu spoluvlastnictví k pozemku p. č. 446 (zahrada) k. ú. Sokolnice, dotčeného umístěním stavby přípojky splaškové kanalizace (objekt IS 03). Dne 8. 6. 2018 byl žalobcem udělen souhlas se zněním této veřejnoprávní smlouvy.
18. Dne 23. 7. 2018 nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva ze dne 9. 7. 2018, č. j. 1724/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, o provedení stavby „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“ (čerpací stanice LPG a část komunikace), nahrazující stavební povolení. Žalobce již nebyl považován za osobu, jejížž práv se tato smlouva přímo dotýká a která by byla účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona. Z tohoto důvodu nebyl po žalobci vyžadován ani souhlas se zněním této veřejnoprávní smlouvy. Stavební úřad v tomto směru akceptoval návrh stavebníka, který žalobce nezahrnul do okruhu osob, které by byly účastníky stavebního řízení, pokud by bylo vedeno. Ve vztahu k této veřejnoprávní smlouvě je součástí spisového materiálu veřejná vyhláška ze dne 22. 8. 2018, č. j. 2138/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, oznamující uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy a nabytí její účinnosti, jakož i veřejná vyhláška ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2138/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, oznamující podání návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení předmětné stavby, která byla zveřejněna od 21. 6. 2018 do 11. 7. 2018, resp. 15. 7. 2018 v případě zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.
19. Dne 11. 2. 2019 nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19/SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a zároveň o změně veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby. Dle čl. II. a) této smlouvy je jejím předmětem změna v umístění stavby nazvané „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“, přičemž tato změna spočívala ve změně zastavěné plochy z původních 59 m² na 89,70 m² (rozšíření i prodloužení), změně výškové úrovně podlahy, změně celkové výšky

stavebního objektu SO 02 – zázemí skladníků a prodloužení inženýrského objektu – zpevněné plochy chodníku kolem objektu SO 02 – zázemí skladníků. Dle čl. II. b) smlouvy bylo jejím předmětem dále změna stavby před dokončením stavby nazvané „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“ spočívající ve změně stavebního objektu SO 01 skladovací haly (pouze dispoziční propojení se zázemím skladníků) a SO 02 zázemí skladníků (změna půdorysu, výšky, dispozice a dispozičního propojení se skladovou halou). Součástí byla také změna jednosměnného provozu na dvousměnný provoz. Žalobce nebyl považován za osobu, jejíchž práv se tato smlouva přímo dotýká a která by byla účastníkem územního řízení dle § 85 stavebního zákona [ve vztahu k předmětu smlouvy dle čl. II. a) smlouvy] či účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona [ve vztahu k předmětu smlouvy dle čl. II. b) smlouvy]. Z tohoto důvodu nebyl po žalobci vyžadován ani souhlas se zněním této veřejnoprávní smlouvy. Součástí spisového materiálu je veřejná vyhláška ze dne 16. 1. 2019, č. j. 132/19, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, oznamující podání návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a změně veřejnoprávní smlouvy o provedení předmětné stavby, která byla zveřejněna od 16. 1. 2019 do 30. 1. 2019.

20. Dne 30. 1. 2020 podal žalobce žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, resp. o vyslovení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019. Domníval se, že měl být účastníkem této smlouvy (je dotčeno jeho vlastnické právo, je dotčen hlukem z provozu stavby a byl účastníkem původní veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí) a tato smlouva nenabyla účinnosti, neboť s jejím uzavřením nevyslovil souhlas.
21. Krajský úřad prvostupňovým rozhodnutím rozhodl, že osobě zúčastněné na řízení I vzniklo z uzavřené veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019 právo realizace změny stavby před jejím dokončením (změna spočívala ve zvětšení půdorysných a výškových parametrů stavebního objektu SO 02 – Zázemí skladníků, v rozšíření zpevněné plochy chodníku, v dispozičním propojení objektu skladovací haly s objektem zázemí skladníků a ve změně jednosměnného provozu stavby na provoz dvousměnný). Krajský úřad poukázal na příslušnou změnu, která spočívá ve změně půdorysného a výškového rozměru zázemí skladníků a zvětšení zpevněné plochy chodníku, naopak se nejedná o změnu samotné stavby skladovací haly. Vzhledem ke vzdálenosti předmětné změny stavby cca 45 m od pozemku s rodinným domem žalobce (tj. nejde o přímé sousedství, neboť pozemky dělí místní komunikace) k přímému dotčení vlastnického práva žalobce změnou umístění stavby nedojde, tudíž jeho podpis (souhlas) není nutný. Žalobcův podpis tak nebyl podmínkou nabytí právních účinků veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019. Krajský úřad dále dospěl k závěru, že nedošlo k přímému dotčení vlastnických práv žalobce touto smlouvou v části týkající se změny původní veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení. Změna jednosměnného provozu na dvousměnný v čase od 6:00 do 22:00 hodin se odehrála mimo zákonem stanovenou dobu nočního klidu, bylo k ní vydáno souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje, daná stavba je již dokončena a řádně zkolaudována včetně provedeného měření hluku, jehož výsledky vždy potvrdily, že nedochází k překročení hygienických limitů. Žalobcem namítané nesplnění podmínek z uzavřené soukromoprávní dohody ze dne 8. 6. 2018 nelze uplatňovat jako důvod neplatnosti či neúčinnosti následně vydaných veřejnoprávních smluv. Samotná existence zmiňované soukromoprávní dohody ze dne 8. 6. 2018 nezakládala žalobci právo osoby, která by byla účastníkem územního či stavebního řízení pro předmětnou stavbu, tj. osoby, jejíž písemný souhlas by byl podmínkou pro nabytí právních účinků uzavřené veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019. Krajský úřad proto dospěl k závěru, že v

řízení o určení právního vztahu nebyla zjištěna potence dotčení vlastnického žalobce, a proto dle § 142 správního řádu vydal deklaratorní rozhodnutí o tom, že veřejnoprávní smlouva o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019 je účinná, tudíž osobě zúčastněné na řízení I vzniklo dle této smlouvy právo realizovat daný záměr.

22. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal odvolání s obsahově shodnými námitkami jako v žalobě. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Dospěl k závěru, že žalobce by byl účastníkem řízení o umístění stavby, pokud by bylo vedeno, a to z titulu spoluvlastnictví k pozemku p. č. X (zahrada) k. ú. X, dotčeného umístěním stavby přípojky splaškové kanalizace, přičemž s veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí vyslovil souhlas. Ve vztahu k aplikaci správního řádu poukázal žalovaný na přednost zvláštního zákona (stavební zákon) před obecnou úpravou (správní řád). Ani žalovaný tak nepřisvědčil žalobci, že veřejnoprávní smlouva ze dne 4. 2. 2019 nemohla nabýt účinnosti a nemohlo vzniknout právo realizace změny stavby. Co se týče porušení zákona při uzavírání a zveřejňování veřejnoprávních smluv, žalovaný poukázal na předmět věci, kterým nebyl přezkum veřejnoprávních smluv, ale rozhodování podle § 142 správního řádu. Stavební zákon v § 118 odst. 4 nestanovuje stavebnímu úřadu povinnost vyvěsit oznámení o uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením na úřední desce.
23. Dle § 142 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu je „*zcela případný prostředek ochrany práv osoby, která tvrdí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 161 správního řádu nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv vyžadován měl být. Situace je zde plně srovnatelná se situací posuzovanou zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v rozsudku ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9. Ve vztahu k tehdy účinné právní úpravě vyslovil zvláštní senát závěr, že řízení podle ust. § 142 správního řádu je nejvhodnějším možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora [dle hlavy III. části čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Jak přitom zvláštní senát výslovně poukázal, žádost podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu je především prostředkem ochrany osob, které o sobě tvrdí, že by byly účastníkem správního řízení, bylo-li by vedeno (srov. body 72 až 81 rozsudku zvláštního senátu). Nejvyšší správní soud proto neshledává žádný důvod, proč by měl být též osobě při využití jiné, srovnatelné alternativy ke správnímu řízení (zde při uzavření veřejnoprávní smlouvy) zapovězena možnost ochrany jejích práv postupem podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu.*“
24. Žalobce v souladu s § 142 odst. 1 správního řádu požádal o přezkum toho, zda vznikl právní vztah založený veřejnoprávní smlouvou ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19/SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a zároveň o změně veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby, která nabyla účinnosti dne 11. 2. 2019. Pro toto posouzení je především klíčové uvážit, zda žalobce měl být vyzván k tomu, aby udělil souhlas s touto veřejnoprávní smlouvou. Tato smlouva jednak mění veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby [dle čl. II. a) smlouvy], jednak nahrazuje rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením [jak plyne z čl. II. b) smlouvy]. Z výše rekapitulovaného průběhu předchozího procesu výstavby plyne, že žalobce byl účastníkem původní veřejnoprávní

smlouvy, již bylo nahrazeno územní rozhodnutí o umístění stavby. Tato skutečnost není ostatně mezi stranami sporná.

25. Žalobce postavil svou argumentaci především na § 166 správního řádu, tj. bylo-li k uzavření smlouvy třeba jeho souhlasu, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření změny této dohody.
26. NSS však ve zrušovacím rozsudku vysvětlil, že podle § 78a odst. 2 stavebního zákona žadatel v návrhu veřejnoprávní smlouvy uvede osoby, které by byly účastníky územního řízení, podle odstavce 4 žadatel zajistí souhlasy takových osob s uzavřením dané veřejnoprávní smlouvy. Stavební zákon tak zjevně obsahuje zvláštní úpravu k otázce souhlasu třetích osob s uzavřením smlouvy o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby. Obecná úprava v § 166 správního řádu se proto nepoužije (srov. § 192 odst. 1 stavebního zákona). Současně § 78a odst. 8 stavebního zákona, na rozdíl od § 118 odst. 4 tohoto zákona, výslovně neodkazuje na obecnou úpravu změny veřejnoprávní smlouvy podle § 166 správního řádu. Tato část žalobní argumentace tedy není důvodná
27. V projednávané věci je proto třeba hodnotit, zda žalobce je ve vztahu ke změně v umístění stavby osobou, která by byla účastníkem územního řízení, respektive řízení o změně územního rozhodnutí ve smyslu § 94 stavebního zákona, tj. zda může být právo žalobce změnovou veřejnoprávní smlouvou přímo dotčeno. Jak uvedl NSS, způsobilost změn přímo zasáhnout do práv žalobce je stěžejní pro posouzení otázky, zda měl být vyzván k udělení souhlasu s veřejnoprávní smlouvou nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením.
28. Právě tím směrem míří druhá část žalobní argumentace – žalobce namítá, že změnovou smlouvou dochází k přímému dotčení jeho vlastnických práv. Jeho vlastnické právo je přímo dotčeno hlukem z provozu a dopravy, a to kvůli rozšíření stavby znamenající zvětšení provozu a povolení dvousměnného provozu.
29. Jak potom výstižně uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 7. 11. 2022, č. j. 17 A 35/2022 – 93, zjednodušeně řečeno okruh sousedů, kteří budou účastníky řízení o změně územního rozhodnutí, se odvíjí od toho, kdo ze sousedů bude takovou změnou přímo dotčen ve svých právech. Skutečnost, že tyto osoby byly účastníky územního řízení, není z hlediska posouzení jejich účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí relevantní. Stejně tak není tedy v posuzované věci relevantní, že byl vyžadován souhlas žalobce s veřejnoprávní smlouvou o umístění stavby z důvodu dotčení jeho pozemku stavbou přípojky splaškové kanalizace (objekt IS 03).
30. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaný dospěl k závěru, že změnovou smlouvou nedochází k přímému dotčení práv žalobce. Argumentoval přitom (zjednodušeně řečeno) následovně: 1) změna stavby je od pozemku žalobce vzdálena 45 m (nejedná se o přímé sousedství – pozemky dělí místní komunikace), 2) ke změně stavby bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje, 3) dvousměnný provoz nezasahuje do doby nočního klidu a 4) v rámci nařízeného zkušebního provozu bylo zjištěno, že nedochází k překročení hygienických limitů.
31. Zdejší soud však dospěl k tomu, že závěry správních orgánů neobstojí.
32. Předně je třeba uvést, že k účastenství v řízení zpravidla postačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na vlastnickém či jiném právu, přičemž prokázání opaku je povinností správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 – 63). Z ústavního požadavku extenzivního výkladu § 85 stavebního zákona právní doktrína dovodila, že

zpravidla je třeba při posuzování otázky účastenství v územním řízení vycházet z toho, že územní řízení by mělo být do značné míry otevřené a posuzování účastenství spíše extenzivní; v případě pochybností by tak mělo být s vlastníkem nemovitosti, u níž připadá v úvahu konkrétní dotčení, zacházeno jako s účastníkem (srov. POTĚŠIL, L. a kol. Stavební zákon-online komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 85).

33. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, uvedl, že „*si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, až kam – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát. Nezbyývá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví.*“.
34. Sousedním pozemkem tedy není pouze pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována (tzv. mezující pozemek), nýbrž je sousedství třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku. Sousední nemovitostí se rozumí i pozemek, který s plánovanou stavbou bezprostředně nesousedí, ba dokonce může být od stavby i značně vzdálen (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014 – 41). Lichá je tedy argumentace, že změna stavby a pozemek žalobce spolu „přímo“ nesousedí.
35. Stejně tak argumentace vzdáleností mezi pozemkem žalobce a stavbou je nedostatečná. Ostatně v rozsudcích správních soudů se opakovaně objevuje teze, že úvaha o tom, že určitý pozemek, příp. určitá stavba, je již natolik vzdálen od pozemků, na kterých má být stavba umístěna, že jeho přímé dotčení nepřipadá v úvahu, musí být podložena skutkovými zjištěními vycházejícími z analýzy vzájemné vzdálenosti uvedených pozemků, povahy umísťované stavby, příp. pozemku či stavby potenciálně dotčených, a dalších relevantních okolností, na základě nichž lze usoudit, zda dotčení připadá v úvahu. Těmto požadavkům však správní orgány nedostály.
36. Příkladem lze poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2021, č. j. 15 A 6/2019 – 63, dle kterého „*Ačkoliv jsou žalobci vlastníky a spoluvlastníky bytových jednotek v domech č. p. X a X, k. ú. X, které se nacházejí v bytových domech vzdálených od navrhované stavby vzdušnou čarou cca 400 m s tím, že mezi těmito domy a navrhovanou stavbou se nacházejí dvě komunikace a tři řady domů, přesto je ve smyslu výše uvedené judikatury nutné přezkoumat, zda vlastnické právo žalobců nebo jejich jiné věcné právo související s takto vzdálenými stavbami není ve vztahu k navrhované stavbě ve smyslu ust. § 85 odst. 2 písm. b) SZ přímo dotčeno. Za rozhodující pro posouzení důvodnosti žaloby tedy soud ve shodě se žalobci považuje zodpovězení otázky, zda se stavba bytového domu, včetně technické a dopravní infrastruktury na výše uvedených pozemcích, může přímo dotknout vlastnického práva žalobců k jimi uváděným pozemkům.*“.
37. Zdejší soud dodává, že si jistě lze za určitých okolností představit, že samotná vzdálenost mezi nemovitostmi může vyloučit možnost přímého dotčení bez dalšího – muselo by se však jednat o situaci, kdy by byla myslitelnost dotčení již na první pohled zcela vyloučena. Tak tomu ovšem v posuzované věci není.
38. Co se pak týče splnění hygienických limitů, lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 4 As 131/2023 – 24. Podle NSS nelze potenci záměru přímo se dotknout vlastnického práva k určitému pozemku spojovat pouze se situací, kdy má dojít k překročení určitého

limitu stanoveného právními předpisy. K přímému dotčení vlastnického práva dochází i tehdy, jestliže se změní situace v místě, aniž by nutně musely být překročeny veřejnoprávní limity. Ostatně přípustná míra zásahu do vlastnického práva z hlediska soukromého práva není určena podle toho, zda imise, které vznikají užíváním stavby, splňují veřejnoprávní limity, nýbrž zda odpovídají tomu, co je z hlediska druhového i místního obvyklé. Ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona má umožnit účast v řízení osobám, jichž se může stavební záměr přímo dotknout, čímž se ovšem nerozumí překročení veřejnoprávních limitů.

39. Výsledky měření hluku z provozu stavby (obsažené ve spisu), na které správní orgány poukazují jako na podklad pro závěr o nepřekročení hygienických limitů, naopak dle zdejšího soudu potvrzují tvrzení žalobce, že jeho pozemek může být zasažen hlukem z provozu stavby (naměřena byla hodnota 44,7 dB, přičemž hygienický limit je 50 dB), srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2021, č. j. 55 A 39/2020 – 66.
40. V této souvislosti je vhodné dodat, že již v původním stanovisku Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 18. 4. 2018, č. j. KHSJM 20473/2018/BM/H,P je uvedeno, že *„za nejneprůzračněji umístěné objekty lze označit výstavbu rodinných domů situovanou SV směrem od navrhovaného záměru na parc. č. X a XA v k. ú. S.“* (na posledně zmíněném pozemku se nachází rodinný dům žalobce, pozn. zdejšího soudu). Pouhý odkaz na souhlasné závazné stanovisko krajské hygienické stanice ke změně stavby tak rovněž možnost přímého dotčení práv žalobce nevylučuje.
41. Konečně ani to, že dvousměnný provoz nezasahuje do doby nočního klidu, nevylučuje možnost přímého dotčení práva žalobce. Pro úplnost lze dodat, že krajský úřad dle prvostupňového rozhodnutí ověřil, že žalobce se dle soukromoprávní smlouvy zavázal podepsat veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí za podmínky omezení provozu stavby na 12 hodin mimo dobu nočního klidu (zdejší soud poznamenává, že podle změnové smlouvy může být stavba v provozu až 16 hodin). Ač zdejší soud souhlasí s tím, že správní orgány k této dohodě nemohly nijak přihlížet, tato skutečnost vhodně demonstruje, že žalobce měl skutečně obavy o zasažení jeho pozemku hlukem z provozu stavby.
42. Zdejší soud má za to, že se v posuzované věci jedná o téměř ukázkový příklad možného dotčení pozemku žalobce imisemi (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 – 25, publ. pod č. 2932/2013 Sb. NSS). Bylo tedy nutné zajistit souhlas žalobce se změnovou smlouvou.
43. Za této situace již nebylo třeba zabývat se námitkou nezveřejnění veřejnoprávní smlouvy na úřední desce. Nadto je ze žaloby zřejmé, že se s obsahem smlouvy žalobce seznámil a proti smlouvě brojil prostřednictvím návrhu na určení právního vztahu dle § 142 správního řádu.

VI. Shrnutí a náklady řízení

44. S ohledem na vše shora uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v souladu se zákonem. Soudu tedy nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude správní orgán vázán právním názorem zdejšího soudu dle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.
45. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení

před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Soud rozhodl jedním výrokem o náhradě nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti.

46. Žalovaný úspěšný nebyl, právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšnému žalobci přísluší právo na náhradu nákladů řízení spočívající v náhradě nákladů za právní zastoupení advokátem a za zaplacený soudní poplatek. Na náhradě nákladů za právní zastoupení advokátem přísluší dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v platném znění [tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], odměna za čtyři úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí a příprava právního zastoupení, sepsání žaloby, replika a vyjádření ke kasační stížnosti), a to za každý tento úkon částka ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů činí za každý učiněný úkon podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč. Náhrada nákladů za právní zastoupení tak činí částku 13 600 Kč. Dále pak žalobci náleží zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkově tak žalobci na náhradě nákladů řízení přísluší částka ve výši 16 600 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit v soudem stanovené třicetidenní lhůtě.
47. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, ty nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim náklady řízení vznikly. Soud ani neshledal žádný vážný důvod, pro který by měl osobám na řízení zúčastněným právo na náhradu jiných nákladů řízení přiznat. (§ 60 odst. 5 s. ř. s.) Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení I, tak ta brojila proti rozsudku zdejšího soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, a je tedy třeba dospět k závěru, že podporovala žalovaného. Dospěl-li soud k závěru, že osoba zúčastněná na řízení I podporovala žalovaného, bylo na místě její úspěch ve věci poměřovat shodně s úspěchem žalovaného. V daném případě úspěch osoby zúčastněné na řízení I v řízení o kasační stížnosti nijak neovlivnil to, že v řízení o žalobě (tj. ve věci) žalovaný úspěšný nebyl, tedy ani na osobu zúčastněnou na řízení I jako na úspěšnou nahlížet nelze a nemá tak právo ani na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, kde vystupovala jako stěžovatel. (§ 60 odst. 1, § 110 odst. 3 s. ř. s.)

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 5. září 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

předseda senátu