



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobců: **a) D. V., b) J. B., c) D. B.**, všichni zastoupeni Mgr. Liborem Valentou, advokátem se sídlem Pražákova 1024/66a, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2020, čj. KUZL 67319/2020, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 27. 4. 2022, čj. 65 A 122/2020-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Vsetín umístil rozhodnutím ze 22. 8. 2017 stavbu „*I. etapa cyklostezky Bečva – Vlára – Váh na území obcí Hornolidečská*“. Žalobci podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém namítali, že je městský úřad opomenul jako účastníky tohoto řízení, jelikož rozhodnutím mohou být dotčena jejich práva k jim vlastněným sousedním nemovitostem. Žalovaný toto odvolání zamítl jako nepřipustné, neboť podle jeho názoru nemohli být žalobci na svých právech nijak dotčeni. Krajský soud v Brně nicméně rozsudkem z 12. 12. 2019, čj. 62 A 295/2017-103, toto rozhodnutí žalovaného zrušil (dále jen „rozsudek ve věci územního rozhodnutí“). Uvedl, že byt je rodinný dům žalobců vzdálen přibližně 40 m od umísťovaného záměru, tak stačí pouhá potencialita dotčení jejich práv.

V důsledku stavby cyklostezky totiž dojde ke zvýšenému pohybu cyklistů po místní komunikaci, která na cyklostezku má navazovat a která vede v těsném sousedství nemovitosti žalobců.

[2] Žalovaný poté rozhodnutím z 25. 3. 2020 zrušil územní rozhodnutí a vrátil věc městskému úřadu k dalšímu řízení. Ten ale toto územní řízení posléze zastavil, jelikož již 2. 10. 2018 nabylo právní moci stavební povolení, které městský úřad vydal 28. 8. 2018.

[3] I proti stavebnímu povolení podali žalobci odvolání, přičemž žalovaný jej rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl jako nepřipustné. Žalovaný uvedl, že žalobcům nenáleželo postavení účastníků řízení, jelikož nemohlo dojít k přímému dotčení jejich práv. Zároveň by bylo jejich odvolání opožděné, jelikož již uplynula roční objektivní odvolací lhůta, která se počítá od oznámení rozhodnutí posledního účastníku.

[4] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou však Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[5] Krajský soud zdůraznil, že možnost dotčení vlastnických práv musí v tomto případě vyvěrat ze způsobu provádění stavby. Žalobci ve svém odvolání žádné konkrétní imise z realizace stavby nezmínili. Dle soudu sice žalovaný mohl lépe vysvětlit charakter a rozsah stavby, avšak s ohledem na chybějící tvrzení o imisích ze strany žalobců bylo odůvodnění rozhodnutí žalovaného dostatečné. Stavební úřad sice musí posuzovat účastenství ex offio, nicméně z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je dostatečně zřejmé, proč, vzhledem ke vzdálenosti stavby a domu žalobců (cca 35-40 m), nepovažoval žalobce za účastníky řízení. U výstavby úzké cyklostezky nelze předpokládat, že by měla zásadní vliv na užívání nemovitostí vzdálených cca 40 m.

[6] Dále krajský soud uvedl, že rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci územního rozhodnutí se zabýval právě územním, nikoliv stavebním, řízením. Žalovaný se sice výslovně nezabýval vlivem závěrů vyslovených v tomto rozsudku na účastenství žalobců ve stavebním řízení, to však neznamená, že by rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné nebo věcně nesprávné. Žalovaný totiž srozumitelně vysvětlil, proč účastenství v řízení územním není relevantní pro řízení stavební. Krajský soud připomenul, že oba typy řízení odlišně, z důvodu odlišných věcných otázek, definují okruhy svých účastníků. Účastenství v územním řízení nezakládá automaticky účastenství ve stavebním řízení. Provoz cyklostezky, který založil účastenství žalobců v územním řízení, již nebyl předmětem následného stavebního řízení.

[7] Krajský soud také poznamenal, že si je vědom skutečnosti, že bylo zrušeno územní rozhodnutí o umístění stavby, tedy rozhodnutí podmiňující stavební povolení. Zohlednit zrušení tohoto územního rozhodnutí by ovšem soud s ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu NSS z 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, věc *Peklo na Čertovině*, mohl pouze k žalobní námitce, která však v posuzované věci nebyla uplatněna. Nadto předmětem přezkumu bylo v dané věci jen rozhodnutí o nepřipustnosti odvolání, nikoli samotné stavební povolení, jehož věcný přezkum žalovaný neprovedl.

[8] Krajský soud také dodal, že závěr o opožděnosti odvolání žalovaný vyslovil nad rámec nutného odůvodnění. Odvolání zamítl jako nepřipustné, nikoliv jako opožděné, a

pokračování

proto se jednalo o otázku, která se nemohla promítnout do výsledku řízení. Krajský soud se proto touto námitkou blíže nezabýval.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. V ní úvodem poukazují na to, že krajský soud sice cituje přílehlavou judikaturu, dle které postačuje pouhá myslitelnost dotčení práv vlastníka nemovitosti (rozsudek NSS z 22. 7. 2020, čj. 2 As 267/2019-81), avšak ve svém dalším hodnocení se krajský soud od tohoto závěru odchýlil a dál se zabíral pouze otázkou přímého sousedství a vzdáleností dotčených nemovitostí od stavby.

[10] Krajský soud ve svém odůvodnění konstatuje, že stěžovatelé ve svém odvolání neuvedli žádné konkrétní příklady imisí, kterými by mohlo být dotčeno jejich právo při realizaci stavby. Stěžovatelé nicméně tyto konkrétní příklady uvést nemohli, jelikož z důvodu, že nebyli účastníky řízení, neměli možnost nahlédnout do správního spisu a seznámit se tak s plánem stavební činnosti a dalšími podklady. Jimi případně uváděné příklady imisí by se tak pohybovaly pouze v rovině odhadů.

[11] Stěžovatelé dále tvrdí, že pro závěr o možnosti dotčení jejich práv ve stavebním řízení je posuzování způsobu provádění stavby nevýznamné. Toto zhodnocení mělo proběhnout daleko obecněji a širěji. Jestliže je stavba cyklostezky realizována na pozemku, který přímo sousedí s pozemkem stěžovatelů, pak je možnost dotčení vlastnických práv jednoznačně dána.

[12] Stěžovatelé také odmítli tvrzení soudu, že by nepoukazovali na zrušení rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatelé totiž opakovaně poukazovali na existenci rozsudku ve věci územního rozhodnutí, tím tedy odkazovali i na zrušení územního rozhodnutí. Krajský soud proto měl postupovat v intencích věci *Peklo na Čertovině*.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s názorem stěžovatelů, že možnost dotčení jejich vlastnických práv vyplývá již z přímého sousedství s pozemkem stavby cyklostezky. Není také pravdou, že stěžovatelé neměli přístup k informacím ohledně plánů stavby. Měli možnost postupovat podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, mohli nahlédnout do spisu jakožto účastníci odvolacího řízení a také mohli zkonkretizovat svá tvrzení ohledně skutečných imisí na základě svého pozorování, jelikož stavba již (v době doručení vyjádření žalovaného, tj. dne 25. 8. 2022) probíhá.

[14] Stěžovatelé naplnili pouze jednu z podmínek účastenství, tj. podmínku sousedního pozemku či stavby na něm. Druhou podmínku, tedy možnost dotčení vlastnických práv, však objektivně neprokázali, neboť neuvedli, v čem konkrétně spatřují možnost přímého dotčení svých práv. Stěžovatelé argumentovali pouze zvýšeným provozem na cyklostezce, nicméně tento argument spadá věcně do řízení územního. Účastenství na územním řízení pak nutně nezakládá účastenství i na stavebním řízení.

[15] Stěžovatelé sice upozornili na rozsudek ve věci územního rozhodnutí, nicméně nepožádali soud, aby tento zrušující rozsudek zohlednil.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, v níž stěžovatelé tvrdí, že jelikož jim nebylo přiznáno postavení účastníků ve stavebním řízení, nemohli získat informace o plánech průběhu stavby, a zpřesnit tak své odvolací námitky ohledně stavebních imisí. Tato námitka není důvodná, neboť stěžovatelé, byť s nimi městský úřad v řízení v prvním stupni jako s účastníky řízení nejednal, mohli informace ohledně plánů stavby získat.

[18] Obecně tato možnost vyplývá z § 38 odst. 2 správního řádu, podle něhož jiným osobám (než účastníkům a jejich zástupcům) 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. Vedle toho je v § 168 odst. 2 zákona 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) zakotvena speciální právní úprava týkající se poskytování kopií dokumentace stavby. Vydání této kopie je dle tohoto ustanovení podmíněno souhlasem pořizovatele stavební dokumentace či vlastníka stavby. Nejvyšší správní soud nicméně dovodil, že i v případě nesouhlasu pořizovatele stavební dokumentace či vlastníka stavby musí stavební úřad tuto žádost o kopii stavební dokumentace posoudit a případně jí též vyhovět, pokud vlastnické zájmy žadatele převáží nad zájmy pořizovatele stavební dokumentace či vlastníka stavby (rozsudek NSS z 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-56). Zároveň ze spisu žalovaného nevyplývají žádné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že stěžovatelům jako účastníkům odvolacího řízení odepřel žalovaný nahlédnout do správního spisu.

[19] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou vztahující se k způsobu posuzování otázky týkající se možnosti dotčení jejich vlastnických práv realizací stavby. Stěžovatelé považují posuzování způsobu provádění stavby za nevýznamné a tvrdí, že pokud byla stavba umístěna a povolena na pozemku přímo sousedícím s pozemkem stěžovatelů, pak je z povahy věci jednoznačně dáno přímé dotčení jejich práv. Posouzení účastenství stěžovatelů ve stavebním řízení tedy mělo být učiněno daleko obecněji a šířeji, než jak to učinil žalovaný i krajský soud.

[20] Stavební zákon ve svém § 85 odst. 2 písm. b) definuje účastníky územního řízení jako *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*.

[21] V § 109 písm. e) pak stavební zákon definuje účastníka stavebního řízení jako *vlastníka sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*.

[22] Z těchto ustanovení stavebního zákona vyplývá, že účastenství vlastníka sousedního pozemku je pro územní a stavební řízení definováno odlišně. Územní řízení se, ve vztahu k vlastníkovi sousedního pozemku, zabývá dlouhodobým vlivem zrealizované stavby na jeho vlastnická práva. V tomto případě tedy stěžovatelé skutečně mohli být na svých právech dotčeni, jelikož se jim zřízením cyklotrasy vedené po místní komunikaci před jejich rodinným domem, navazující na plánovanou cyklostezku, s vysokou pravděpodobností může zvýšit množství cyklistů projíždějících v blízkosti jejich obydlí. Stavební řízení se oproti tomu, ve vztahu k vlastníkovi sousedního pozemku, zaobírá vlivem samotné realizace

pokračování

stavby, tj. dočasného vlivu stavebních činností na jeho vlastnická práva. Z výše uvedeného tak vyplývá, že oba typy řízení se týkají odlišných aspektů stavebního rozvoje, a proto také mohou zahrnovat odlišné okruhy účastníků. Účastenství v jednom typu řízení tedy obecně nezakládá účastenství i v druhém typu řízení.

[23] Stavební činnost s sebou vždy přináší zvýšenou míru imisí, typicky hluku a prachu, nicméně přímé sousedství s pozemkem stavby nemusí nutně znamenat potencialitu přímého zásahu do vlastnických práv. Tuto otázku je třeba posuzovat případ od případu, přičemž kromě sousedství s pozemkem stavby je třeba zkoumat i objektivní možnost přímého dotčení vlastnického práva (relevantní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k této problematice cituje krajský soud v odstavci 9 svého rozsudku, zejména poukazuje na rozsudek NSS z 22. 7. 2020, čj. 2 As 267/2019-81, bod 32). Může se jednat zejména o možnost přímého dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. Stavební úřad pak musí posuzovat účastenství vlastníka sousedního pozemku s přihlédnutím k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, předpokládanému pohybu stavebních strojů apod. Stěžovatelé se proto mylí, pokud již jen na základě skutečnosti, že stavba bude realizována na sousedním pozemku, dovozují závěr o možnosti dotčení svých práv, tedy závěr o účastenství ve stavebním řízení.

[24] Jde-li o konkrétní závěry, žalovaný i krajský soud shodně tvrdí, že rodinný dům stěžovatelů se nachází cca 40 m od místa, kde se na stávající místní komunikaci začne připojovat realizovaná cyklostezka. Tuto skutečnost stěžovatelé nezpochybnili. Stěžovatelé ovšem nejen že nezpochybnili toto východisko, ale žádnými konkrétními kasačními námitkami nezpochybnili ani závěr krajského soudu, že s ohledem na vzdálenost místa, kde bude fakticky prováděna stavební činnost, nelze stěžovatele považovat za účastníky stavebního řízení, že ze správního spisu nevyplynuly žádné výjimečné okolnosti, které by pro posouzení účastenství mohly být relevantní (bod 15 rozsudku krajského soudu), a že nelze předpokládat, že stavbu cyklostezky bude provádět technika, která by hlukem, vibracemi či prachem mohla přímo zasáhnout do výkonu vlastnického práva stěžovatelů k nemovitostem vzdáleným oněch 40 metrů způsobem, jenž by z nich měl učinit účastníky stavebního řízení (bod 16 rozsudku krajského soudu). Touto otázkou, tedy konkrétními okolnostmi dané věci, se proto Nejvyšší správní soud pro nedostatek kasační argumentace nemůže zabývat. Může konstatovat pouze tolik, že se krajský soud potencialitou přímého zásahu do vlastnických práv stěžovatelů zabýval, a není tedy důvodná úvodní výtku stěžovatelů, že se krajský soud odchýlil od judikatury již v tom, že se nezabýval myslitelností dotčení práv vlastníka sousední nemovitosti.

[25] Poslední námitkou stěžovatelé brojili proti závěru krajského soudu týkajícího se nemožnosti postupovat v intencích věci *Peklo na Čertovině*. Odmítli tvrzení soudu, že by nepoukazovali na zrušení rozhodnutí o umístění stavby. Nevymezili se však již proti druhému důvodu, který na podporu svého závěru krajský soud uvedl, a sice že předmětem přezkumu bylo v dané věci jen rozhodnutí o nepřipustnosti odvolání, nikoli samotné stavební povolení, jehož věcný přezkum žalovaný neprovedl. V projednávané věci je tedy plně aplikovatelný závěr plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž tento soud není povinen vypořádat se s každou jednotlivou námitkou uvedenou v kasační stížnosti, pokud rozhodnutí krajského soudu ob stojí i pouze na důvodech, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá (rozsudek NSS z 9. 6. 2016, čj. 9 Azs 84/2016-22, body 11 až 14).

Takovým nenapadeným důvodem je právě závěr poukazující na skutečnost, že v dané věci nešlo o meritorní správní rozhodnutí. Kasační námitkou, že stěžovatelé v žalobě podané v nyní projednávané věci poukazovali na zrušení rozhodnutí o umístění stavby, a to prostřednictvím odkazu, na existenci rozsudku ve věci územního rozhodnutí, se proto Nejvyšší správní soud nezabýval.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 13. října 2023

Jitka Zavřelová  
předsedkyně senátu