



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Jiřího Derfla a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobce: **Mgr. T. H.**, narozen X,
bytem X,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2022, č. j. KUUK/158381/2022,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2022, č. j. KUUK/158381/2022, jímž bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto jako nepřipustné jeho odvolání proti rozhodnutí speciálního stavebního úřadu – Magistrátu města Teplice, odboru dopravy, (dále jen „speciální stavební úřad“) ze dne 11. 6. 2021, č. j. OD/063915/21/Ro/stavpov, kterým bylo vydáno stavební povolení pro stavbu *Zóna pro bydlení – X*, umístěnou na části pozemků p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

XH a XI v katastrálním území X. Předmětem stavebního povolení bylo vybudování dopravní a technické infrastruktury pro výstavbu zmíněné obytné zóny. Žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí tím, že žalobce nebyl účastníkem stavebního řízení ve smyslu § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), a proto bylo jeho odvolání shledáno nepřipustným. Žalobce se domáhal žalobou nejen zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, nýbrž i zrušení prvostupňového rozhodnutí speciálního stavebního úřadu.

2. Soud podotýká, že ve výroku i odůvodnění napadeného rozhodnutí je uvedeno chybné datum vydání prvostupňového rozhodnutí 11. 5. 2021, když ve skutečnosti bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno až o měsíc později dne 11. 6. 2021, jak plyne ze záhlaví prvostupňového rozhodnutí i z obsahu správního spisu. Jedná se však o písarskou chybu, která neměla žádný vliv na práva žalobce.
3. Vzhledem k tomu, že všechny pozemky zmiňované v tomto rozsudku se nachází v katastrálním území X, soud v dalších částech rozsudku bude uvádět již jen parcelní čísla pozemků bez uvedení katastrálního území.

Žaloba

4. Žalobce v úvodu žaloby rekapituloval průběh správního řízení a následně konstatoval, že ho speciální stavební úřad opomenul jako vedlejšího účastníka ve stavebním řízení. Toto opomenutí dle názoru žalobce založilo nezákonnost stavebního povolení, neboť jakožto vlastník sousedních, resp. přilehlých pozemků (zejména parcel č. XJ, XK a dalších) sousedících s parcelami, na kterých bude předmětná stavba vybudována, nemohl ve stavebním řízení řádně uplatnit svá práva. Za řádného vedlejšího účastníka řízení se žalobce považuje na základě § 109 písm. e) stavebního zákona a § 27 odst. 2 správního řádu, když je dle žalobce zřejmé, že dle stavebního zákona je účastníkem řízení osoba, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být prováděním a užíváním stavby přímo dotčeno, přičemž k účastenství postačuje pouhá potence dotčení.
5. Žalobce poukázal na několik rozsudků Nejvyššího správního soudu (č. j. 5 As 67/2008-111, 6 As 10/2013-58 a 9 As 63/2012-23), ze kterých dle jeho názoru vyplývá nutnost extenzivního nahlížení na dotčení vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku či stavby na něm a taktéž závěr, dle kterého jsou vlastníci nemovitostí přímo sousedících se stavebním pozemkem účastníky územního či stavebního řízení vždy, neboť každá stavba s sebou nese riziko hluku či prachu. Výše uvedené platí dle žalobce tím spíše, pokud se jedná o stavbu pozemní komunikace, k čemuž žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013-58. Přímým dotčením sousedních nemovitostí je dle žalobce i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby, kdy určujícím měřítkem je intenzita zvýšení dopravy a míra negativních efektů s tím spojených, k čemuž žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25.
6. Žalobce dále namítl, že ve stavebním povolení zcela absentuje odůvodnění výroků tohoto rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu včetně správních úvah, zejména úvah o vymezení okruhu účastníků stavebního řízení. Není tak přezkoumatelný závěr speciálního stavebního úřadu týkající se účastníků řízení uvedených na straně 4 a 5 stavebního povolení, resp. o míře dotčení jednotlivých vlastníků sousedních pozemků, ani závěr týkající se posouzení souladu záměru stavby s obecnými a veřejnými požadavky na výstavbu. Ve stavebním povolení totiž zcela absentuje jakákoliv úvaha týkající se posouzení negativních účinků Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

navrhované stavby na sousední nemovitosti, resp. úvaha týkající se ověření účinků budoucího provozu stavby. Z podstaty věci přitom je dle žalobce zřejmé, že stavba komunikace je spojena se vznikem imisí, které budou působit na okolní nemovitosti. Dle žalobce tak speciální stavební úřad zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť úvaha o vymezení okruhu účastníků řízení je pro posouzení případného účastenství žalobce v uvedeném řízení klíčová a bez ní nemůže napadené rozhodnutí obstát. Žalovaný se tuto v odvolání namítanou vadu způsobenou chybějící úvahou speciálního stavebního úřadu pokusil odstranit vlastní úvahou. Takto realizovanou úvahu nelze dle žalobcova názoru považovat za nápravu vadného stavu, neboť rozhodnutí žalovaného není součástí rozhodnutí prvostupňového a nebylo doručeno všem účastníkům řízení, nýbrž pouze žalobci.

7. Žalobce dále namítl nepřezkoumatelnost stavebního povolení pro naprostou absenci taxativního vyjmenování či alespoň označení podkladů rozhodnutí, ze kterých bylo při vydání stavebního povolení vycházeno. Ve stavebním povolení je dle žalobce uvedeno, že „*k žádosti a průběhu stavebního řízení bylo doloženo: 2x PD přikládána k žádosti o stavební povolení*“. Z takového vymezení však není dle žalobce jasné, z jakých podkladů speciální stavební úřad při vydání stavebního povolení vycházel, přestože se jedná o povinnou náležitost dle § 68 odst. 3 správního řádu. Není zřejmé, z jakých konkrétních částí projektové dokumentace speciální stavební úřad vycházel, zda z *Průvodní zprávy*, ze *Souhrnné technické zprávy*, situačního výkresu nebo i jiných podkladů. Jediná zmínka je dle žalobce uvedena na straně 1 („*Stavba bude provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, která je součástí tohoto rozhodnutí*“). Vzhledem k tomu, že stavební povolení má celkem 5 stran a nemá žádnou přílohu či součást, není dle žalobce postaveno najisto, z jaké dokumentace speciální stavební úřad vycházel. Řízení u odvolacího správního orgánu je dle žalobce postaveno na úplném revizním principu, kdy je odvolací orgán povinen přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a předcházejícího řízení s právními předpisy, a to v plném rozsahu dle § 89 odst. 2 správního řádu, což žalovaný neučinil.
8. Žalobce konstatoval, že stavebním povolením obdržel žadatel L. K. (dále jen „stavebník“) právo stavby dvoupruhové hlavní komunikace o délce 155 metrů, šířce 6 metrů, a vedlejší komunikace o délce 36 metrů. Dle žalobce je ze souvisejícího územního rozhodnutí zřejmé, že se nejedná o komunikaci umožňující přístup k jednomu domu ale o komunikaci umožňující přístup do obytné zóny, jež má v budoucnu čítat 11 domů, přičemž obratiště ve tvaru písmene T umožňující užívání této komunikace (otáčení vozidel) bude umístěno ve vzdálenosti několika metrů od pozemků v jeho vlastnictví (zejména parcel č. XJ a XK). Proto je žalobce přesvědčen, že měl být považován za účastníka stavebního řízení. Závěry obsažené v napadeném rozhodnutí, že žalobce není účastníkem stavebního řízení, jsou dle žalobce jen subjektivními názory pracovníků žalovaného, které nemají oporu ve spisovém materiálu a jsou v rozporu s obsahem technické zprávy a charakterem prací, jež jsou k výstavbě pozemní komunikace nezbytné.
9. Výše uvedenou námitku žalobce konkrétně rozvedl s tím, že závěr žalovaného je opřen o to, že pozemní komunikace bude vzdálena od pozemků žalobce 11 metrů, kdy taková vzdálenost dle žalovaného zajistí, že nebudou žalobcova práva výstavbou pozemní komunikace dotčena. K tomu žalobce namítl, že žalovaný odvolací námitky řádně a objektivně nevypořádal, ale pouze popsal své subjektivní pocity, které nemají oporu ve spisovém materiálu, a jsou naopak v rozporu s obsahem *Souhrnné technické zprávy*, jež byla stavebníkem předložena. Takovýto postup žalobce hodnotí jako nezákonný, neboť úvaha o tom, že určitý pozemek nebo stavba jsou natolik vzdáleny od pozemků, na kterých má být

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

stavba prováděna, že jejich přímé dotčení nepřipadá v úvahu, musí být podložena skutkovými zjištěními vycházejícími z relevantních okolností, na základě kterých lze usoudit, zda dotčení připadá v úvahu, případně v jaké míře připadá v úvahu. Dle žalobce však žalovaný nemohl žádné takové poznatky zhodnotit, neboť spisový materiál žádné takové poznatky neobsahuje, a žalovaný si neopatřil důkazy, na základě kterých by mohl dospět k jednoznačnému závěru, že vzdálenost 11 metrů od stavby pozemní komunikace zajistí nedotčení žalobcových práv.

10. Žalobce konstatoval, že součástí projektové dokumentace není rozptylová ani hluková studie, přičemž pracovníci žalovaného nejsou odborně způsobilými posoudit negativní vlivy vznikající při stavbě pozemních komunikací. Nejsou schopni posoudit akustické vlastnosti stavby, technickou seizmicitu stavby a další negativní vlivy, zejména emise stavební techniky či imise prachu, které budou při stavbě vznikat, neboť při stavbě bude prokazatelně použita těžká technika. Postup speciálního stavebního úřadu i žalovaného je dle žalobce v rozporu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v § 3 správního řádu, neboť před vydáním rozhodnutí ve věci nebyl řádně zjištěn stav věci, přičemž je to právě správní orgán, který zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí. Ve stavebním řízení tato povinnost dle žalobce vyplývá z § 111 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého je to právě stavební úřad, který má zajistit takovou kvalitu projektové dokumentace, která umožní posouzení vlivů. Toto však speciální stavební úřad ani žalovaný neučinili.
11. Žalobce ohledně technických parametrů stavby zdůraznil, že se jedná o stavbu pozemní komunikace o délce 155 metrů a šířce 6 metrů, při které bude odtěženo cca 500 m³ zeminy, přičemž v případě hlavní komunikace bude odtěženo nejméně 440 m³ zeminy (155 m x 6 m x 0,47 m) a v případě vedlejší komunikace bude odtěženo nejméně 46,5 m³ zeminy (36 m x 2,75 m x 0,47 m). Z technické zprávy dle žalobce plyne, že bude odtěžena zemina a navezena vrstva kameniva, která bude zhutněna za účelem dosažení požadované nosnosti komunikace s následným provedením konstrukčních vrstev vozovky (položením asfaltového betonu). Do území tak bude dle žalobce následně navraceno cca 500 m³ materiálu v podobě kameniva, štěrkodrtě a asfaltového betonu o celkové síle 47 cm. Dle přepočtových koeficientů (1 m³ = cca 1,5 tuny) se dle žalobce celkem jedná o 1 500 tun materiálu (1 000 m³ x 1,5 tuny), který bude odvezen ze stavby a navezen na stavbu. Žalobce je toho názoru, že charakter popsaných prací vylučuje závěr žalovaného o tom, že prováděním stavby nebude žalobce na svých právech dotčen, když dle žalobce bude stavba realizována těžkou technikou a část stavby bude prováděna ve vzdálenosti 11 metrů od pozemku, který žalobce využívá k odpočinku a své relaxaci, přičemž se nejedná o chráněný vnitřní prostor stavby, ale o otevřené prostranství ohraničené dosavadní zástavbou, která bude hluk násobit. Stavba bude dle žalobce realizována v zastavěném území, přičemž z jedné strany je ohraničena zástavbou rodinných domů umístěných v ulici Tovární a z druhé strany je ohraničena zástavbou rodinných domů umístěných v ulici Zahradní. Tyto domy jsou oproti realizované stavbě mírně vyvýšeny. Hluk se tedy nebude rozptylovat do okolí, ale bude se odrážet stejně jako v uzavřeném údolí. Žalobce považuje za obecně známou skutečnost, že výstavba pozemní komunikace je spojena s hlukem, prachem a emisemi stavebních strojů. Odtěžení uvedeného množství zeminy s následnou výměnou za kamenivo, zhutnění kameniva a položení asfaltového betonu bude dle žalobce bezpochyby doprovázeno hlukem, prachem, zápachem a emisemi stavebních strojů. V daném případě nelze dle žalobce očekávat, že uvedené negativní vlivy lze odstínit několika keři. Stejně tak negativní vlivy nelze označit za krátkodobé. Dle *Souhrnné technické zprávy* bodu B.2.1. písm. i) doba výstavby nepřesáhne 1 rok. Už jen z toho časového vymezení je dle žalobce zřejmý rozsah a náročnost stavebních prací. Žalobce tak považuje za očividné, že realizací stavby budou dotčena jeho práva, resp. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

že objektivně existuje možnost přímého dotčení těchto práv v důsledku provádění stavby, a to zejména právo na pokojné užívání majetku.

12. Žalobce konstatoval, že žalovaný připustil v napadeném rozhodnutí zvýšení výskytu imisí (hluk z dopravních prostředků, prach a znečištění výfukovými plyny). Zároveň však dle žalobce nemohl žalovaný na základě podkladů obsažených ve spisu s jistotou vyloučit, že vzdálenost stavby od pozemků žalobce (11 m) zajistí nedotčení práv žalobce. Vzhledem k tomuto a se zřetelem na skutečnosti, že k účastenství v řízení postačí pouhá potence dotčení, měl odvolací orgán s žalobcem zacházet jako s účastníkem řízení. K potenci dotčení se dle žalobce v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 6. 2009 č. j. 5 As 67/2008-111, ve kterém uvedl, že stavební úřad pochybil, vycházel-li při určení účastníků řízení pouze a výlučně z toho, že v místě nemovitosti opomenutého účastníka řízení nebudou překročeny stanovené limity hluku, neboť není pochyb o tom, že v průběhu stavby dojde ke zvýšení hluku v okolí stavby obecně, byť by jeho hladina nedosahovala ještě přípustného mezního limitu. Dle žalobce žalovaný místní poměry vůbec nezkoumal a spokojil se v odůvodnění napadeného výroku s konstatováním, že „*spalovací motory dopravních prostředků použitých ke stavbě musí splňovat emisní limity*“. Tím žalovaný dle názoru žalobce pochybil při realizovaném hodnocení, neboť účinky stavby na okolí měl žalovaný posoudit nejen ve vztahu k obecným požadavkům na výstavbu, ale měl také uplatnit soukromoprávní korektiv místních poměrů.
13. Žalobce dále namítl, že žalovaný vycházel ze *Souhrnné technické zprávy*, která obsahuje nepravdivé údaje, a to minimálně v části B.1 h), dle které stavba nevyžaduje kácení dřevin. Toto tvrzení je dle žalobce nepravdivé, neboť v souvislosti s realizací stavby bylo nezbytné vykácet větší množství vzrostlých stromů rostoucích na pozemku p. č. XH, na kterém má být stavba realizována. K doložení tvrzeného přiložil žalobce k žalobě 3D pohled pořízený v roce 2018, získaný z internetu (www.mapy.cz). *Průvodní zpráva* a *Souhrnná technická zpráva* byly dle žalobce zpracovány v červnu 2020. Stavebník však v souvislosti se stavbou kácel stromy až dne 2. 4. 2021, a to bez řádného povolení, přičemž v místě kácení zasahovala Městská policie Dubí a věc byla dle povědomí žalobce předána Městskou policií Dubí do přestupkového řízení.
14. Žalobce dále namítl, že speciální stavební úřad ani žalovaný v rámci řízení nepostupovali v souladu s § 111 odst. 2 stavebního zákona a neověřili účinky budoucího užívání stavby. Žalovaný se dle žalobce sice k účinkům stavby nepřímě vyjádřil na straně 3 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že „*předmětná komunikace bude sloužit jako obslužná komunikace k budoucí výstavbě rodinných domů. Není dále napojena na žádnou další komunikaci, využívána tak bude především pouze jako přístupová komunikace pro vlastníky rodinných domů. Nelze proto předpokládat nadměrné navýšení hluku či prachu z provozu této komunikace.*“ Dle žalobce je však provedené hodnocení účinků stavby zcela nedostatečné, neboť pravidlo, podle něž stavební úřad ve stavebním řízení ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby (§ 111 odst. 2 stavebního zákona), nelze vykládat tak, že postačí, aby žadatel o stavební povolení předložil projektovou dokumentaci. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 10 As 47/2017-48.
15. Žalobce konstatoval, že je mu známo, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není stavební řízení pokračováním územního řízení, neboť předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. Dle názoru žalobce však při hodnocení přípustnosti námitek týkajících se účinků stavby, tj. zhoršení kvality životního prostředí a vnikání imisí vznikajících provozem stavby na okolní pozemky, je třeba vycházet z okruhu otázek, které se v územním a stavebním řízení skutečně řešily. Žalobce při Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

formování svého názoru vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 133/2011-127, který v bodu 27 uvedl, že „*ve stavebním řízení tedy není možné opětovně hodnotit dopady provozu povolené stavby na změnu života rodin v dané obci, zhoršení kvality životního prostředí a na zvýšení nebezpečí způsobeného zvýšeným provozem na předmětné komunikaci.*“ Z uvedené citace je dle žalobce zřejmé, že překážkou pro řešení těchto otázek v řízení stavebním je opakování činností realizovaných v řízení územním. Dle žalobce plyne z obsahu územního rozhodnutí vydaného Městským úřadem Dubí, stavební úřad a územní plánování, dne 13. 5. 2020, č. j. SÚ/5878.3/19/20/Sm, že otázky týkající se umístění stavby, resp. dopravního zatížení okolí, hladiny hluku a znečištění ovzduší v důsledku umístění stavby nebyly v územním řízení vůbec řešeny. Ve stavebním řízení tak nejsou posuzovány totožné vlivy užívání budoucí stavby na okolí. Dle žalobce zmíněné územní řízení nebylo provedeno v souladu se zákonem, jelikož v něm byl žalobce rovněž jako účastník řízení opomenut, a navíc tehdy stavební úřad jednal pouze se stavebníkem a jedinou osobou, na jejímž pozemku měla být stavba umístěna.

16. Žalobce upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 132/2013-29, dle kterého si v případě odvolání opomenutého účastníka řízení je nutné klást otázku, zda se daná záležitost vůbec dotýká práv opomenutého účastníka coby odvolatele. V případě kladné odpovědi je nutno se dále ptát, zda se daná otázka neřešila již v územním řízení a případně s jakým výsledkem. Jestliže i poté zůstanou nějaké skutečnosti, které zakládají přímé dotčení práv odvolatele a nebyly vyřešeny v územním řízení a byly předmětem řízení stavebního (účinky budoucího užívání stavby), jsou odvolatelé ze zákona účastníky stavebního řízení a nemohou být opomíjeni. Žalobce je toho názoru, že účinky budoucího užívání stavby se jej dotýkají. Dále je toho názoru, že daná otázka se v územním řízení neřešila a současně měla být předmětem řízení stavebního. Vzhledem k tomuto se považuje za řádného účastníka stavebního řízení, jehož námitky měly být řádně vypořádány. Žalobce zdůraznil, že svá práva nemohl účinně hájit v rámci územního řízení, a hájil je tudíž v řízení stavebním. Nezákonným postupem v územním řízení a odmítnutím odvolání proti stavebnímu povolení byla žalobci odeprána procesní práva a možnost účinné obrany proti předmětné stavbě. Vzhledem k této situaci nezbyvá žalobci než odkázat na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2021, č. j. 15 A 53/2017-84, (bod 44) v němž se krajský soud zabýval zásadou legitimního očekávání a právní jistoty.
17. Pro případ, že by krajský soud považoval postup Městského úřadu Dubí, stavební úřad a územní plánování, v územním řízení za řádné hodnocení účinků umísťované stavby na okolní nemovitosti, žalobce namítl, že v územním řízení byl posuzován vliv celého souboru staveb tvořeného odvodněním, vodovodem, splaškovou kanalizací, veřejným osvětlením a pozemními komunikacemi, tj. vliv záměru jako celku, zatímco ve stavebním řízení je posuzován pouze vliv předmětné komunikace na okolní nemovitosti. Vzhledem k tomuto rozdílu žalobce nevnášel do stavebního řízení otázky, které byly řešeny v řízení územním, neboť v územním řízení byl posuzován vliv určitého celku, zatímco v tomto stavebním řízení je posuzován vliv určité stavby, jež je součástí celku. V územním řízení byl dle žalobce posouzen soubor staveb, přičemž však jednotlivé stavební záměry pak byly posouzeny ve dvou samostatných stavebních řízeních, které byly ukončeny stavebním povolením a rozhodnutím vydaným Magistrátem města Teplice, odborem životního prostředí, ze dne 15. 6. 2021, č. j. MgMT/036786/2021/Po. Ve stavebním řízení tak nebyly dle žalobce posuzovány totožné otázky.
18. Jako poslední žalobní námitku uplatnil žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Žalovaný se dle žalobce vůbec nezabýval odvolací

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

námítkou označenou číslem 2 na straně 2 až 5 žalobcova odvolání, která se týkala podkladů stavebního povolení. Podání této námítky není dle žalobce v napadeném rozhodnutí vůbec zmíněno.

Vyjádření žalovaného k žalobě

19. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Uvedl, že setrvává na svém názoru, že vlastnické právo žalobce nemohlo být prováděním předmětné stavby přímo dotčeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný vysvětlil rozdíl mezi posuzováním umístění stavebního záměru a jeho stavebním povolením, a na základě předložené projektové dokumentace záměru konkrétně specifikoval předpokládané vlivy provádění stavby na okolí a zdůraznil rovněž toliko dočasnou povahu těchto vlivů. Na základě všech takto zhodnocených skutečností dospěl žalovaný v napadeném rozhodnutí k závěru, že žalobci nesvědčilo postavení účastníka stavebního řízení podle § 109 písm. e) stavebního zákona.
20. Žalobcem zmiňovaný § 27 odst. 2 správního řádu se dle žalovaného v daném případě neuplatní, neboť stavební zákon obsahuje co do vymezení účastníků stavebního řízení speciální taxativní výčet.
21. Žalovaný nesouhlasil ani s námítkou žalobce, že měl být v předmětném odvolacím řízení uplatněn úplný revizní princip, neboť podstatou nepřipustného či opožděného odvolání je naopak omezený odvolací přezkum, kdy se odvolací orgán zaměřuje toliko na odůvodnění nepřipustnosti či opožděnosti odvolání, aniž by se věcně vyjadřoval k odvolacím námítkám. Takto žalovaný v projednávané věci postupoval.
22. Za zcela nedůvodnou považoval žalovaný i žalobní námítku, že obsahem vydaného stavebního povolení měl být popis správní úvahy o rozsahu okruhu účastníků řízení. Jestliže si totiž speciální stavební úřad stanovil okruh účastníků daného stavebního řízení, nelze po něm dle přesvědčení žalovaného rozumně požadovat, aby ve vydaném stavebním povolení odůvodňoval, proč okruh účastníků nestanovil jinak, resp. proč nejednal jako s účastníky řízení i s dalšími osobami.
23. Námítky žalobce směřující proti obsahu vydaného stavebního povolení (chybějící výčet podkladů) a proti žalobcem tvrzenému průběhu realizace stavby v rozporu s vydaným povolením (kácení dřevin), nepovažuje žalovaný ve vztahu k nyní posuzované otázce účastenství žalobce ve stavebním řízení za relevantní.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

24. V replice ze dne 10. 3. 2023 žalobce uvedl, že žalovaný opomíjí, že stavební řízení je řízením správním, při kterém správní orgán krom stavebního zákona subsidiárně aplikuje i příslušná ustanovení správního řádu, a to z důvodu speciální úpravy účastenství ve stavebním řízení obsažené v § 109 stavebního zákona a obecné úpravy účastenství ve správním řízení obsažené v § 27 správního řádu. Správní orgán se tak při své činnosti řídí stavebním zákonem i správním řádem.
25. Dle žalobce není podstatné, zda se v proběhlém odvolacím řízení měl uplatnit úplný, či omezený revizní princip. I v případě omezeného revizního principu se měl žalovaný vypořádat s námítkami žalobce uplatněnými v odvolání, jež byly relevantní k zodpovězení předběžné otázky o přípustnosti odvolání (zda odvolatel je, nebo není opomenutým účastníkem řízení). Vzhledem k tomu, že odvolací (a shodně i žalobní námítky) směřují dle žalobce především k tomu, zda je žalobce opomenutým účastníkem řízení (a zda se tak jedná Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

o přípustné či nepřípustné odvolání), tj. zda došlo k naplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, měl žalovaný námitky vypořádat, což dle názoru žalobce řádně neučinil. Namítaná nezákonnost prvostupňového rozhodnutí (z důvodu absence zákonných náležitostí) je pak dle žalobce námitkou související, neboť absence zákonných náležitostí neumožňovala uplatnění revizního principu. Chybí-li správní úvaha o vymezení účastníků řízení a označení podkladů, na jejichž základě byla úvaha provedena, není co revidovat. Tvrzení žalovaného, dle kterého se v rámci odvolacího řízení zaměřil „*toliko na posouzení a odůvodnění nepřípustnosti odvolání*“, je dle žalobce absurdní, neboť stavební povolení neobsahuje žádnou úvahu o rozsahu přímého dotčení práv žalobce a neobsahuje ani výslovné vymezení účastníků řízení. Tito jsou uvedeni až v rozdělovníku. Dle žalobce tedy žalovaný neměl co přezkoumávat, což je zřejmé i z rozhodnutí žalovaného, který se namítanou vadu pokusil odstranit vlastní úvahou.

26. Dle žalobce nebylo jeho odvolání považováno prvostupňovým správním orgánem za nepřípustné, neboť tento orgán (speciální stavební úřad) žalobce po jeho deklaraci účastenství v řízení považoval za opomenutého účastníka řízení. Prvostupňový správní orgán žalobce podrobně seznámil s obsahem spisu, a to jak distančně, tak osobně dne 1. 11. 2021 v sídle správního orgánu. Tvrzení žalovaného, dle kterého prvostupňový správní orgán považoval odvolání žalobce za nepřípustné, je tak pro žalobce překvapivé a nemá oporu ve spise.
27. Je-li dle žalobce námitka účastenství v řízení vznesena až spolu s odvoláním podaným proti pravomocnému rozhodnutí, jako tomu bylo v posuzované věci, je správní orgán povinen postupovat v souladu s § 81 a násl. správního řádu. Má-li za to, že odvolání je nepřípustné, je povinen zkoumat, zda napadené rozhodnutí není nezákonné. K této situaci se dle žalobce vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010-122, ve kterém uvedl, že „*v takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí.*“ Žalovaný dle žalobce odvolání zamítl jako nepřípustné a přezkumným řízením se přes zjevné nedostatky stavebního povolení nezabýval.
28. K nárokům na obsah stavebního povolení pak žalobce uvedl, že stavební zákon neupravuje vydávání správních rozhodnutí ani náležitosti těchto rozhodnutí. Nicméně v § 115 odst. 6 stavební zákon odkazuje ohledně náležitostí správních rozhodnutí na prováděcí právní předpis, jímž je vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 503/2006 Sb.*“), která v § 18c odst. 1 výslovně odkazuje na § 68 správního řádu. Je proto třeba na odůvodnění stavebního povolení klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí, neboť i stavební povolení je správním rozhodnutím. V prvé řadě se dle žalobce jedná o požadavek přezkoumatelnosti stavebního povolení, který splněn nebyl, neboť není přezkoumatelný závěr prvostupňového správního orgánu týkající se vymezení účastníků řízení. Z údajů pro doručování je zřejmé, kdo je účastníkem řízení, ze stavebního povolení však není možné zjistit důvody, pro které prvostupňový správní orgán některé mezující vlastníky pozemků považoval za účastníky stavebního řízení, zatímco žalobce, který je také vlastníkem sousedního pozemku, za účastníka řízení nepovažoval.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

29. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili.
30. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
31. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
32. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že správní soud je na základě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání, konkrétně zda měl být žalující odvolatel účastníkem správního řízení. Například v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení.“* Stejně závěry vyplývají i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019-42. Soud dále podotýká, že zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29). S tím souvisí i skutečnost, že se v případě nepřipustného odvolání neuplatňují revizní principy zakotvené v § 89 odst. 2 správního řádu, na které poukazoval žalobce.
33. Soud se ztotožňuje s výše zmiňovanou judikaturou a v poměrech posuzované věci konstatuje, že předmětem napadeného rozhodnutí bylo posouzení otázky, zda žalobce byl účastníkem stavebního řízení, či nikoli, a proto předmětem soudního přezkumu je také pouze otázka účastenství žalobce v posuzovaném správním řízení. Pro projednávanou věc jsou tudíž zcela irelevantní žalobní námitky, které se netýkaly účastenství žalobce ve stavebním řízení. Proto se soud nezabýval námitkami žalobce směřujícími proti prvostupňovému rozhodnutí – stavebnímu povolení (chybějící úvaha speciálního stavebního úřadu ohledně okruhu účastníků stavebního řízení, nepřezkoumatelnost stavebního povolení kvůli absenci vyjmenování podkladů rozhodnutí, neověření účinků budoucího užívání stavby dle § 111 odst. 2 stavebního zákona). Soud nepovažoval za relevantní ani Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

námítku směřující vůči napadenému rozhodnutí, resp. postupu žalovaného, ve které žalobce namítal, že žalovaný vycházel ze *Souhrnné technické zprávy*, která obsahuje nepravdivé údaje, že stavba nevyžaduje kácení dřevin, ačkoli dle žalobce bylo třeba v souvislosti se stavbou vykácet větší množství vzrostlých stromů. Relevantní není ani žalobní námitka, že žalovaný neověřil účinky budoucího užívání stavby dle § 111 odst. 2 stavebního zákona. Dále nepovažoval soud za relevantní žalobní námitku ohledně nezákonnosti územního řízení, jež předcházelo stavebnímu řízení ohledně předmětné stavby. Konečně soud nepovažoval za relevantní ani žalobní námitku ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kdy nepřezkoumatelnost spatřoval žalobce v tom, že se žalovaný nezabýval jeho odvolací námítkou označenou číslem 2 na straně 2 až 5 žalobcova odvolání, která se týkala podkladů stavebního povolení.

34. Pokud jde o relevantní žalobní námítky, soud se nejprve zabýval námítkou, že žalobce byl účastníkem stavebního řízení podle § 109 písm. e) stavebního zákona, neboť prováděním stavby může být dotčeno jeho vlastnické právo k nemovitostem sousedícím se stavbou.
35. Zdejší soud připomíná, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „... odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastnictví). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25).
36. K postavení účastníka správního řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, ve kterém zdůraznil, že „s postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v první řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastnictví na řízení odepráno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjištělné 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.“ S těmito závěry se zdejší soud ztotožňuje a v poměrech projednávané věci dodává, že podstatou napadeného rozhodnutí je posouzení, zda byl žalobce účastníkem předmětného stavebního řízení vedeného ohledně stavby *Zóna pro bydlení – X*, či nikoli. Okruh účastníků stavebního řízení vymezuje speciální ustanovení stavebního zákona, přičemž v případě žalobce přicházelo v úvahu účastnictví podle § 109 písm. e) stavebního zákona, tj. účast osoby, jejíž vlastnické právo k sousedním pozemkům může být prováděním stavby přímo dotčeno. Žalobce ve správním ani soudním řízení netvrdil, že by mu svědčilo právo na účast v řízení podle jiného písmene daného ustanovení. Skutečnost, že žalobce byl opomenutým účastníkem předcházejícího územního řízení, jehož odvolání bylo zamítnuto jako opožděné rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 2. 2022, č. j. KUUK/031368/2022, nemůže mít vliv na okruh účastníků stavebního řízení vymezený v § 109 stavebního zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

37. Z § 192 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že „na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.“ Speciální úpravou obsaženou ve stavebním zákoně, která vylučuje užití obecné úpravy ve správním řádu, je právě vymezení okruhu účastníků řízení (např. v § 109 stavebního zákona). Obecné ustanovení upravující účastníky řízení (§ 27 správního řádu) se tudíž nepoužije.
38. Podle § 109 písm. e) stavebního zákona platí, že „účastníkem stavebního řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno“. Podstatou sporu je, zda vlastnické právo žalobce mohlo – či nemohlo – být přímo dotčeno prováděním stavby. Naopak mezi účastníky není sporu o splnění první podmínky účastnění žalobce, a to vlastnictví pozemku sousedícího s pozemkem, na kterém se nachází předmětná stavba.
39. Žalobci lze přisvědčit v tom, že Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, upřednostnil široký výklad pojmu sousedství, kdy dovodil, že sousedními pozemky mohou být podle okolností případu i pozemky, které nemají společnou hranici. K tomu se přihlásil i Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře. I při takovém pojetí sousedství pozemků je však třeba zkoumat, zda skutečně může dojít prováděním stavby k zásahu do vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku. V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, Nejvyšší správní soud definoval přímé dotčení jako „*takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají. (...) 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, pak 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.*“
40. Pojem přímé dotčení vlastnického práva je v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. v rozsudcích ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, ze dne 17. 7. 2020, č. j. 2 As 421/2018-34) konstantně vykládán jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se jednat např. o dotčení imisemi ve smyslu § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník“), tj. stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, zvýšenou intenzitou dopravy apod. [podle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku platí, že „*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.*“]. Pojem přímé dotčení vlastnického práva je neurčitým právním pojmem, kterým se tedy rozumí s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněný zásah do vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímé dotčení je třeba posuzovat vždy ve vztahu k dané lokalitě, ve které má stavební činnost proběhnout. Je potřeba zdůraznit, že možnost dotčení by měla být konkrétní a reálně představitelná, nikoliv pouze hypotetická (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38). Účastníkem řízení může být tedy vlastník sousedního pozemku pouze tehdy, pokud jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být stavebním povolením přímo dotčeno při výstavbě povolované stavby, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, publ. pod č. 2932/2013 Sb. NSS, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, a ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38). S těmito závěry zdejší soud souhlasí a v dalším odůvodnění z nich vychází.

41. Soud ze správního spisu zjistil, že předmětem stavebního řízení bylo vybudování dopravní a technické infrastruktury pro výstavbu obytné zóny v ulici X v X. Komunikační systém je rozdělen do dvou větví. Hlavní komunikace je navržena jako obousměrná dvoupruhová, na konci ukončená obratištěm ve tvaru písmene T. Délka hlavní komunikace je 155 metrů a šířka 6 metrů. Vedlejší komunikace má délku cca 36 metrů a šířku 3,5 metru s koncovým zúžením na 2,75 metru. Odvodnění povrchů vozovky bude provedeno příčným a podélným sklonem do vpustí napojených do vsaku. Smyslem celé stavby je vybudování příjezdové komunikace k pozemkům, které se nacházejí podél budované komunikace, a které jsou určeny k výstavbě rodinných domů.
42. Co se týče otázky přímé dotčenosti vlastnických práv žalobce, soud konstatuje, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval místní situací, když na straně 2 a násl. uvedl: *„Odvolatel je vlastníkem pozemků p. č. XK a XL v k. ú. X, které sousedí s pozemkem, na kterém byla umístěna a následně i povolena předmětná komunikace. Na uvedené pozemky severovýchodním směrem navazuje pozemek p. č. XM a dále pak pozemky st. p. č. XN a XO vše v k. ú. X, na kterých jsou stavby rodinných domů čp. XP a XR, vše ve vlastnictví odvolatele. (...) Je třeba si uvědomit, že každá nová stavba realizovaná v jakémkoli území představuje více či méně zásah do pokojného stavu v území. Provádění stavby je "rušivou" činností poměrně krátkou dobu. Předmětná komunikace bude sloužit jako obslužná komunikace k budoucí výstavbě rodinných domů. (...) Za škodlivé účinky stavební činnosti lze v daném případě považovat hluk dopravních prostředků a mechanizace při provádění stavby, znečištění výfukovými plyny a prachem, možné znečištění komunikace při výjezdu automobilů, zábor ploch pro skladování a případné poškození zeleně. Ohledně emisí musí spalovací motory dopravních prostředků použitých ke stavbě splňovat emisní limity. Znečištění komunikace a poškození zeleně je stavebník povinen zabránit, zařízení staveniště musí být v místě předem určeném. (...) Vycházejí z poskytnutého spisového materiálu a z konfigurace terénu v místě budoucí stavby, jsou pozemky a stavba ve vlastnictví odvolatele umístěny výše než zamýšlená stavba komunikace. Napojení na stávající komunikaci je cca 120 m jihovýchodně od rodinných domů odvolatele. Pozemky odvolatele, užívané jako zahrada, sice přímo sousedí se stavbou dotčeným pozemkem, hlavní komunikace (obradiště), dle vzdálenosti změřené v mapě katastru nemovitostí, však končí cca 11 m od pozemku odvolatele. Na pozemcích odvolatele jsou vzrostlé stromy a dřeviny, které jsou přírodní clonou chránící pozemek a stavby odvolatele před možným prachem i hlukem. V daném případě i s ohledem na budoucí způsob užívání a na vzdálenost komunikace od pozemků a staveb odvolatele nelze předpokládat, že prováděním stavby mohou být dotčena jeho vlastnická práva.“*
43. Soud výše citované vysvětlení žalovaného považuje za dostatečné a ztotožňuje se s ním. Žalovaný se vypořádal s možnými imisemi ohrožujícími pozemek žalobce. Soud nesdílí ničím nepodložené přesvědčení žalobce, že provádění stavby komunikace, o které bylo vedeno stavební řízení, jehož se žalobce chtěl účastnit, natolik ovlivní poměry v lokalitě (hluk při výstavbě, imise prachu, světla a znečištění), že se to relevantně dotkne práv žalobce.
44. K žalobní námitce, že každá stavba s sebou nese riziko hluku či prachu, což dle žalobce platí tím spíše, pokud se jedná o stavbu pozemní komunikace, soud uvádí, že ve smyslu již zmiňované judikatury je třeba vždy zkoumat konkrétní okolnosti případu. Nejsou proto případné odkazy žalobce na jiné rozsudky zdejšího soudu týkající se například výstavby Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

větrných elektráren, neboť se jedná o zcela odlišný typ stavby. K žalobcem odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013-58, soud uvádí, že sice Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelé v dané věci měli být účastníky stavebního řízení, jelikož mohli být obtěžováni hlukem a prachem z budované komunikace, avšak jednalo se o zcela rozdílnou skutkovou situaci, kdy v oné věci se jednalo o komunikaci, která se nacházela v těsné blízkosti domu stěžovatelů a měla dům obtáčet těsně kolem pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatelů. Naproti tomu v soudem projednávané věci se jedná o situaci, kdy domy žalobce jsou vzdáleny od stavby komunikace v nejbližším místě cca 40 metrů, domy mají vchod (vjezd) ze severovýchodu, zatímco stavba komunikace se nachází jihovýchodním směrem za žalobcovou zahradou, jejíž stromy (spolu se stromy na sousedním pozemku p. č. XS vlastníka I. D.) vytváří přirozenou bariéru mezi plánovanou komunikací a nemovitostmi žalobce.

45. K žalobní námitce, že zvuky stavebních strojů při výstavbě komunikace se nebudou rozptylovat do okolí, nýbrž se budou odrážet jako v údolí, čímž bude v místě více hluku, soud uvádí, že se jedná o zcela nepodloženou obavu žalobce, kterou soud nesdílí. Z uspořádání terénu v místě povolované komunikace je zřejmé, že domy v ulici X (včetně domů žalobce) a naproti domy v ulici X jsou sice o pár metrů výše, než je místo, kudy povede povolovaná komunikace, nicméně jedná se o tak malý výškový rozdíl, že nelze očekávat zvukový efekt, na který poukazuje žalobce, při kterém se zvuky odráží od stěn údolí.
46. K žalobní námitce, že žalovaný neměl žádné podklady, na základě kterých by mohl posoudit možnost dotčení vlastnického práva žalobce, soud uvádí, že žalovaný zjevně vycházel z podkladů ve správním spise (zejména projektová dokumentace), ze kterých bylo možné zjistit, jaké jsou poměry v dané lokalitě, jaké je umístění předmětné stavby komunikace ve vztahu k hranicím pozemku žalobce a jeho domům, jaké stavební práce se budou provádět atd. Soud nesouhlasí se žalobcem, že by pracovníci žalovaného nebyli dostatečně odborně způsobilí k tomu, aby si mohli učinit úsudek, zda může dojít k zásahu do vlastnického práva žalobce různými imisemi (např. hlukem či prachem), když dle žalobce by k takovému posouzení pracovníci žalovaného museli mít k dispozici akustickou či rozptylovou studii ohledně posouzení negativních vlivů výstavby. Pracovníci žalovaného jsou odborníky v oblasti stavebního řízení a související výstavby, přičemž při své činnosti jistě mají představu o tom, jaké stroje a zařízení jsou standardně užívány na obdobných stavbách komunikací, a mohou tak posoudit, jaký hluk či prach může vznikat při výstavbě komunikace.
47. K žalobní námitce, že závěry žalovaného o nedotčení vlastnického práva žalobce jsou v rozporu s obsahem *Souhrnné technické zprávy* a charakterem prací, soud uvádí, že žalobce v žalobě spočetl na základě projektové dokumentace, že bude třeba odtěžit cca 500 m³ zeminy a následně přivést stejné množství kameniva, šterkodrtě a asfaltového betonu. Žalobcem spočtené množství zeminy a materiálu se vztahuje k celé stavbě, která z převážné části bude vzdálena více než 50 metrů od hranic pozemku žalobce. Mezi účastníky bylo nesporné, že nejkratší vzdálenost mezi komunikací (okraj obratiště ve tvaru písmene T) a pozemkem žalobce p. č. XJ činí cca 11 metrů. Jedná se přitom o okraj žalobcovy zahrady, na který navazuje sousední pozemek p. č. XS vlastníka I. D., kde se nachází vzrostlé stromy vytvářející přirozenou bariéru mezi zahradou žalobce a budovanou stavbou komunikace. Jak již soud uváděl výše, žalobcovy domy čp. XP a XR se nachází cca 40 metrů od obratiště ve tvaru písmene T a mají vchod (vjezd) ze severovýchodu, zatímco stavba komunikace se má nacházet jihovýchodním směrem, přičemž vchody a vjezdy obou domů žalobce jsou velmi daleko od plánované stavby komunikace. Lze předpokládat, že stavební práce, které

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

se budou provádět v blízkosti pozemků ve vlastnictví žalobce, budou zcela marginální, a stejně tak marginální proto budou i případné imise z výstavby. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že účastenství žalobce ve stavebním řízení nezakládá pouhá hypotetická možnost, že například žalobce občas zaslechne v dálce zvuky z prováděné výstavby, nýbrž k účastenství by bylo třeba reálné možnosti, že žalobce bude obtěžován imisemi při výkonu vlastnických práv k nemovitostem nad míru přiměřenou poměrům, kdy se bude jednat o hrozbu imisí podstatně omezujících užívání pozemků žalobce (viz výše zmiňovaný § 1013 odst. 1 občanského zákoníku). Takováto možnost (hrozba) imisí v posuzované věci nebyla shledána žalovaným ani soudem.

48. K argumentaci žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 132/2013-29, ze kterého dovozoval, že měl být ze zákona účastníkem stavebního řízení, protože předmětem předchozího územního řízení nebylo posouzení účinků budoucího užívání stavby, které se žalobce dotýkají, soud uvádí, že zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu nepovažuje za přílehavý projednávané věci. Je toho názoru již z toho důvodu, že ve zmíněném rozsudku byla zcela odlišná skutková situace ve stavebním řízení, kde trasa dopravního napojení stavby rodinného domu (nájezd na místní komunikaci) nabyla definitivní podoby až v řízení stavebním, do kterého nebyli stěžovatelé přibráni. Došlo tedy de facto ke změně umístění části stavby oproti územnímu rozhodnutí, avšak v nyní projednávané věci taková situace nenastala. Navíc zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu vychází z jiné právní úpravy, a to ze zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) dle kterého účastníky stavebního řízení měli být podle § 59 odst. 1 písm. b) zmíněného zákona vlastníci sousedních pozemků, jejichž práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena. S ohledem na tehdejší právní úpravu Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku konstatoval, že pokud „*všechny otázky, které zakládají přímé dotčení práv vlastníka sousedního pozemku, byly beze zbytku vyřešeny v územním řízení a ve stavebním řízení nedozná toto řešení žádných změn, pak není důvod přibírat takto dotčeného souseda jako účastníka do stavebního řízení [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976].*“ K uvedené citaci soud uvádí, že uvedený názor Nejvyššího správního soudu odpovídá tehdejší právní úpravě účastenství, ovšem v současné době existuje odlišná úprava účastenství ve stavebním zákoně, přičemž je stěžejí představitelné, že by v duchu zmíněného citovaného názoru Nejvyššího správního soudu nebylo jednáno ve stavebním řízení s vlastníkem sousedního pozemku, který splňuje kritéria účastenství dle § 109 písm. e) stavebního zákona s odůvodněním, že všechny otázky, které zakládají přímé dotčení práv vlastníka sousedního pozemku, již byly vyřešeny v územním řízení. S ohledem na popsané důvody nepovažoval soud zmíněný judikát za relevantní pro posuzovanou věc.
49. Pro úplnost soud uvádí, že možnost vzniku imisí při stavební činnosti souvisejících s prováděním předmětné stavby komunikace byla zohledněna již v územním řízení ohledně umístění předmětné stavby, a to v územním rozhodnutí Městského úřadu Dubí ze dne 13. 5. 2020, č. j. SÚ/5878.3/19/20/Sm. Jedná se například o podmínku č. 5 v územním rozhodnutí ohledně minimalizace prašnosti vhodnými prostředky či podmínka č. 8, kde je řešeno zabránění znečišťování ulice X. V této souvislosti soud podotýká, že žalobce neuplatnil ve svém odvolání proti stavebnímu povolení ani v dalším průběhu odvolacího řízení prakticky žádné věcné námitky ve vztahu k provádění stavby například ohledně zabránění hlučnosti, prašnosti či jiných imisí z výstavby. I z tohoto důvodu se jeví pochybné, proč by měl být žalobce brán jako účastník stavebního řízení, jehož vlastnické právo k sousednímu pozemku může být dotčeno prováděním stavby, když ze strany žalobce nebyly formulovány konkrétní věcné námitky týkající se provádění stavby. Přitom sám Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

žalobce uváděl v žalobě, že se osobně seznámil s obsahem správního spisu včetně projektové dokumentace u speciálního stavebního úřadu dne 1. 11. 2021. Napadené rozhodnutí bylo vydáno až o rok později, kdy měl žalobce dostatečný časový prostor, aby uvedl věcné námitky proti projektové dokumentaci ve smyslu snížení hluchnosti, prašnosti apod. Z odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí (stavebnímu povolení) je zřejmé, že námitky žalobce spočívají v nesouhlasu žalobce s výstavbou celé obytné zóny, avšak takové námitky měl žalobce uplatňovat v procesu přijímání územního plánu, kterým bylo rozhodnuto, že v daném místě má být umístěna obytná zóna, na což správně poukázal žalovaný v napadeném rozhodnutí.

50. K žalobní námitce, že žalovaný neuplatnil soukromoprávní korektiv místních poměrů, soud uvádí, že v napadeném rozhodnutí skutečně žalovaný explicitně neuvádí, že nelze předpokládat, že imise v daném místě nepřesáhnou míru přiměřenou poměrům. Jinak je ovšem zřejmé z výše citované pasáže napadeného rozhodnutí, že žalovaný dospěl k závěru, že nebude dotčeno vlastnické právo žalobce případnými imisemi, v čemž je implicitně obsažen závěr, že případné imise nepřesáhnou míru přiměřenou poměrům.
51. K žalobní námitce, že zrovna se žalobcem nebylo jednáno ve stavebním řízení jako s účastníkem řízení, ačkoli s jinými vlastníky pozemků sousedících s předmětnou stavbou bylo jednáno jako s účastníky řízení, soud uvádí, že z okruhu účastníků řízení dle rozdělovníku uvedeného na stavebním povolení vyplývá, že bylo jednáno s vlastníky sousedních pozemků, kteří měli být zjevně podstatně více dotčeni prováděním stavby komunikace. V lokalitě obratiště ve tvaru písmene T, která je nejbližší pozemkům žalobce, bylo jednáno s více osobami jako s účastníky řízení. Konkrétně byl účastníkem stavebního řízení I. D., který je vlastníkem pozemku p. č. XS, který sousedí s pozemkem p. č. XH, na kterém se má nacházet stavba komunikace (obrátiště). Obdobně byli účastníky stavebního řízení I. P. a Bc. M. Z., kteří jsou spoluvlastníky pozemků p. č. XZ a XU, které sousedí rovněž s pozemkem p. č. XH v místě obratiště. Dále pak bylo jednáno jako s účastníkem s L. K., který je vlastníkem pozemku p. č. XV, který sousedí z jihozápadní strany s pozemkem p. č. XH v místě obratiště. Je zřejmé, že všechny uvedené osoby mají pozemky podstatně blíže k plánované stavbě komunikace, jelikož komunikace má vést přímo podél jejich pozemků. U žalobce je však situace zcela odlišná, když žalobce je sice vlastníkem pozemků p. č. XJ a XK, jež sousedí s pozemkem p. č. XH, na němž se má nacházet předmětná stavba komunikace, nicméně plánovaná komunikace nemá vést podél pozemku žalobce, nýbrž má končit 11 metrů od hranice pozemku žalobce. Lze konstatovat, že v oblasti společné hranice žalobcových pozemků p. č. XJ a XK na straně jedné a pozemku p. č. XH na straně druhé již žádná stavba plánována není.
52. K žalobní námitce, že žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání jako nepřijatelné, aniž by se zabýval podmínkami pro přezkumné řízení, soud uvádí, že sám žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí neuváděl, že jsou v dané věci předpoklady pro přezkumné řízení či obnovu řízení. Pro zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřijatelnost dle § 92 odst. 1 správního řádu nemá význam skutečnost, proč má odvolací správní orgán za to, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Absence takové úvahy v rozhodnutí odvolacího správního orgánu tak nevede k závěru o nepřezkoumatelnosti takového rozhodnutí. Zhodnocení této otázky (posouzení důvodů pro přezkumné řízení či obnovu řízení) totiž nemá význam pro zamítnutí odvolání jakožto opožděného či nepřijatelného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

53. Soud uzavírá, že podklady, které měl žalovaný k dispozici při vydání napadeného rozhodnutí, jednoznačně ukazují na to, že žalobce nebude prováděním stavby přímo dotčen na svých právech. Soud zároveň neshledal, že by žalovaný měl pochybnosti, v důsledku kterých by bylo třeba žalobce připustit jako účastníka řízení, aby se mohl efektivně bránit. Skutečnosti tvrzené žalobcem podle názoru soudu nezakládají ani potenciální dotčení jeho práv prováděním předmětné stavby, když žalobce zjevně v podaném odvolání vznášel námitky především proti samotné budoucí existenci předmětné stavby komunikace, nikoli proti imisím z výstavby komunikace, na což správně poukázal již žalovaný v napadeném rozhodnutí.
54. K poněkud neurčité námitce žalobce, že bylo zasaženo do jeho legitimních očekávání, soud podotýká, že ochrana legitimních očekávání je základní zásadou správního řízení, nicméně samotné legitimní očekávání musí mít základ v ustálených postupech správních orgánů nebo v interních instrukcích či pokynech nadřízeného správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS). V pozdějším usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu definoval správní praxi zakládající legitimní očekávání jako „ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.“ S těmito názory se zdejší soud ztotožňuje a v poměrech projednávané věci konstatuje, že vlastnické právo žalobce k sousedním nemovitostem v dané lokalitě nezakládá legitimní očekávání toho, že se žalobce stane účastníkem stavebního řízení ani za situace, kdy byl žalobce opomenutým účastníkem předchozího územního řízení. Legitimní očekávání a právní jistota spočívá právě v tom, že právní předpisy a případná praxe správních orgánů stanoví (vytváří) postup pro případ opomenutých účastníků řízení. V tomto případě se konkrétně jednalo o situaci, kdy žalobce jakožto opomenutý účastník územního řízení měl k dispozici k podání odvolání objektivní lhůtu jednoho roku od doručení územního rozhodnutí posledního z účastníků územního řízení ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu. Žalobce tuto lhůtu zmeškal, protože bylo jeho odvolání proti územnímu rozhodnutí zamítnuto pro opožděnost, což je dle názoru soudu plně v souladu s praxí správních orgánů a zásadou legitimního očekávání a právní jistoty. Za takové situace nemohl žalobce legitimně očekávat, že by stejné námitky, které měl uplatnit v územním řízení, mohl uplatnit v řízení stavebním.
55. Soud uzavírá, že žalovaný nepochybil, když dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem stavebního řízení, protože jeho odvolání zamítl z důvodu nepřipustnosti. Žalobu soud vyhodnotil v mezích žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 3. října 2023

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu