



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobců: a) **A. P.**

b) **Z. U.**

proti

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

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. **J. P.**

2. **KOVOP, spol. s r.o., IČO: 25553925**
sídlem Kněžpole 110, Kněžpole

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2021, č. j. KUZL 68246/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2021, č. j. KUZL 68246/2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč.

III. Žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč.

IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Předmětem sporu v projednávané věci je účastenství žalobců v řízení o žádosti o povolení změny stavby před dokončením.
2. Obecní úřad Bílovice (dále jen „stavební úřad“) vydal rozhodnutí ze dne 6. 10. 2020, sp. zn. 373/2020/KE (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým na žádost druhé osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) povolil změnu stavby „výrobní hala Kovop spol s r.o. v areálu fi Kovop Kněžpole čp. 110“ před dokončením podle § 118 odst. 3 ve spojení s § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 47/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Předmětem změny byla výstavba nového vjezdu, výjezdu a dopravní logistiky areálu přes tzv. severní bránu do výrobního areálu stavebníka.
3. Žalobci podané odvolání žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl jako nepřípustné podle § 92 zákona č. 500/2005 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť dospěl k závěru, že žalobci nebyli účastníky řízení před stavebním úřadem.
4. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 7. 12. 2021 domáhají zrušení napadeného rozhodnutí.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

5. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
6. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
7. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání. Žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil. Žalobci se k výzvě soudu nevyjádřili, a soud má tudíž za to, že i oni s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Průběh správního řízení

8. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 8. 2014, č. j. 194/2014/U-rozh., rozhodl o dodatečném povolení stavby „výrobní hala KOVOP spol. s r. o. v areálu firmy KOVOP Kněžpole č.p. 110“ (dále jen: rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“). Toto rozhodnutí změnil žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 12. 2014, č. j. KUZL 71674/2014, tak že mj. doplnil do výroku podmínku č. 10.
9. Stavebník podal dne 27. 5. 2020 žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením. Předmět změny popsal tak, že jde o nový návrh vjezdu a výjezdu a dopravní logistiky areálu firmy.

10. Stavební úřad zaslal oznámení o zahájení řízení účastníkům, mezi něž nezařadil ani jednoho z žalobců.
11. Dne 6. 10. 2020 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, kterým povolil změnu stavby před dokončením. V popisu stavby uvedl, že *vjezd a výjezd je nově navržen pouze přes severní bránu. Jižní brána nebude využívána pro výjezd vozidel, a tudíž z tohoto řešení plyne, že společná cesta na parc. č. XA nebude firmou KOVOP spol. s r. o. využívána pro výjezd nákladní dopravy.* Stavební úřad dále stanovil podmínky pro provedení a dokončení stavby a podmínky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů. Mimo jiné stavební úřad změnil znění podmínky č. 10 stanovené v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.
12. Žalobci podali dne 11. 9. 2021 proti prvostupňovému rozhodnutí společné odvolání, přičemž namítali, že je stavební úřad opomenul jako účastníky řízení. Popsali také, proč mají za to, že mohou být povolením stavby před jejím dokončením dotčena jejich práva.
13. Napadeným rozhodnutím ze dne 5. 10. 2021 žalovaný odvolání zamítl pro nepřípustnost. Žalovaný obsáhle popsal postup správních orgánů při dodatečném povolení stavby výrobní haly KOVOP, jež bylo ukončeno rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 12. 2014 (viz bod 8 tohoto rozsudku). Pokud jde o vlastní změnu stavby, odkázal na souhrnnou technickou zprávu, podle níž není potřeba používat původní jižní vjezd, nýbrž bude používán jen severní vjezd a doprava související se stavbou bude řešena přes centrum obce, čemuž odpovídá i výkres situace vlečných křivek. Nákladní doprava by tak neměla být s ohledem na tyto skutečnosti vůbec uskutečňovaná v okolí nemovitých věcí žalobců. Závazné stanovisko úřadu územního plánování není třeba, neboť se změna stavby nedotýká způsobu využití území nebo nedochází k umístění stavby. Zpevněné plochy nejsou předmětem žádosti. Dále poukázal na závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 25. 5. 2020 a akustickou studii vyhotovenou dne 7. 5. 2020, podle nichž provoz záměru stavebníka nepřekračuje předepsané hygienické limity, k čemuž je nutno přičíst, že doprava do budoucna nemá být vedena v okolí nemovitostí žalobců. Žalovaný tak dospěl k závěru, že žalobci nemohou být povolením změny stavby před jejím dokončením dotčeni na svých právech. Změna dopravního řešení, resp. logistiky výrobní haly vede k tomu, že nákladní doprava nebude uskutečňována v blízkém okolí nemovitých věcí ve vlastnictví žalobců.

Žaloba

14. Žalobci navrhují zrušit prvostupňové i napadené rozhodnutí. Namítli rozpor s § 109 písm. e) stavebního zákona. Nemovité věci žalobců, včetně rodinných domů [zejména žalobce a)] se nacházejí v těsné blízkosti severního vjezdu do areálu. Umístěním vjezdu a umožněním venkovní manipulace s materiálem a výrobky při nakládce a vykládce u severního vjezdu i umožněním venkovní manipulace u jižního vjezdu dochází k dotčení vlastnických práv žalobců. Žalobci nesouhlasí se závěrem, že se jich nedotkne nákladní doprava, pokud se k vjezdu bude využívat pouze severní brána. Ve skutečnosti totiž využívá stavebník oba vjezdy. Žalovaný se nezabýval odvolacími námitkami žalobců, nezjišťoval, do jaké míry může mít záměr vliv na jejich práva, jaká je jeho vzdálenost od jejich nemovitých věcí, jak probíhá nakládka a vykládka zboží, průjezd nákladních vozidel apod. Žalovaný se rovněž nezabýval v odvolání uplatněnou námitkou, v jejímž rámci poukázali žalobci na to, že účastníkem správního řízení byla společnost FYTO, spol. s r.o., ačkoliv je její dotčení ve srovnání žalobci menší. Napadené rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné. Žalobci v této souvislosti odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS, ohledně účastenství vlastníka

pozemku vzdáleného 700 m od větrné elektrárny. V projednávané věci dělí žalobce od záměru jen pozemní komunikace. Fyzická vzdálenost je však v tomto případě irelevantní, neboť za rozhodující považují žalobci skutečnost, že sousedí s příjezdovou cestou, po níž proudí doprava související se záměrem. Změnou užívání ploch a obslužnosti hal (manipulací) dochází k navyšování hlukové zátěže a prašnosti a systematicky se zvyšuje počet nákladních vozidel, která obsluhují areál. Umístěním vjezdu a venkovní manipulace v rozporu s *původně vydaným povolením* na pozemcích, které jsou od nemovitých věcí žalobců vzdáleny jen 10, resp. 40 m dochází k přímému dotčení jejich vlastnických práv. Navíc k manipulaci dochází ve venkovním prostředí, když jsou otevřena vrata do výrobních hal, kde probíhá výrobní činnost, což má negativní vliv na okolní zástavbu a pozemky. Skutečnost, že záměr nepřekračuje hygienické limity hluku neznamena, že nevyvolává vlivy, které se mohou přímo dotknout práv vlastníků sousedních nemovitých věcí. Rodinný dům žalobce a) byl jedním z referenčních bodů akustické studie stran stavebního záměru; i z toho plyne, že žalobce a) může být záměrem dotčen. Rodinný dům žalobce b) je negativními vlivy též dotčen, neboť mezi areálem stavebníka a nemovitostmi žalobce b) je otevřený prostor.

15. Žalobci dále namítli porušení principu legitimního očekávání a neodůvodněné změny předchozí praxe při stanovení okruhu účastníků. Odkázali na rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2020 sp. zn. KUSP 71753/2010 ÚP-Do, v němž byl žalobce b) označen za účastníka řízení o umístění a povolení záměru nacházejícího se v totožném areálu stavebníka, a to z důvodu možnosti dotčení zvýšenou hlukovou hladinou či jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy. Rovněž v případě záměru „*Stavební úpravy a přístavba výrobní haly D*“ společnosti AZ BETON, s. r. o. byli do okruhu účastníků zahrnuti vlastníci nemovitých věcí sousedících s příjezdovou komunikací do areálu, ačkoliv byly vzdáleny od areálu více než jsou nemovité věci žalobců a předpokládal se nárůst dopravy o jedno nákladní auto za den. Obdobně žalobci uvedli, že byli účastníky v územním řízení a stavebním řízení, jež se týkalo umístění stavby *SO 104 – napojení stávajících sjezdů*. V obou případech bylo vydané rozhodnutí zrušeno. V této souvislosti vyslovili žalobci také pochybnost o tom, zda byl stavební úřad oprávněn rozhodovat o napojení stavby na komunikaci v rámci povolení změny stavby před dokončením, neboť před ním rozhodoval v územním řízení Městský úřad Uherské Hradiště. Žalobci dále namítají, že s ohledem na dosavadní vývoj týkající se areálu existují důvodné obavy, že se v něm nacházejí „černé“ stavby, resp. správní orgány tyto stavby povolovaly v rozporu s územním plánem.

Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhuje její zamítnutí. Dále jen zopakoval zjištění a závěry, jež vyslovil v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
17. Osoby zúčastněné na řízení se k věci samé nevyjádřily.

Posouzení žaloby

18. Podle § 118 odst. 3 stavebního zákona *může stavební úřad na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením. Žádost obsahuje kromě obecných náležitostí popis změn a jejich porovnání s povolením stavby a s ověřenou projektovou dokumentací. K žádosti připojí projektovou dokumentaci změn stavby, popřípadě kopii ověřené projektové dokumentace, do které projektant vyznačí navrhované změny. Žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná s účastníky stavebního řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká práv účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Na řízení a povolení změny stavby před dokončením*

se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.

19. Podle § 109 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby **přímo dotčeno**.*
20. Podle § 81 odst. 1 správního řádu *může účastník podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*
21. Podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu *opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.*
22. Otázkou přímého dotčení stavebním záměrem se NSS zabýval například v rozsudcích ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, či ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS. Z nich mimo jiné vyplývá, že přímým dotčením lze rozumět změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se jednat např. o dotčení imisemi tj. např. stíněním, hlukem, prachem, zápachem, kouřem nebo i zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu apod. V § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) se uvádí (zvýraznění doplněno): „*Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, bluk, 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*“ (srov. též rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, čj. 10 As 26/2021-50, body 35-36).
23. K závěru o účastenství osoby postačí pouhá *možnost dotčení* jejích práv. Otázka, zda skutečně k dotčení dojde, či nikoliv, je až předmětem meritorního posouzení ve správním řízení. Účastenství ob stojí samo o sobě bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou spojena významná procesní práva – právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Pokud je účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech, které se může projevit nemožností efektivní ochrany jeho právní sféry. S ohledem na nemožnost využití procesních práv tak tomu může být kupř. v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou 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. Uvedené dovodila i judikatura (např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68).
24. Žalobci opakovaně v textu celé žaloby namítají, že povolení změny stavby před jejím dokončením vyvolá nárůst provozu nákladních vozidel v okolí nemovitých věcí žalobců, a to na místní komunikaci na pozemku p. č. 1782/52 oddělujícím je od průmyslového areálu stavebníka. S nárůstem provozu pak spojují snížení pohody bydlení, zvýšení hlučnosti, prašnosti případně jiné imise. S touto jejich argumentací ale nelze souhlasit. Změna stavby spočívá v úpravě trasy příjezdu a odjezdu vozidel zásobování a logistiky areálu. Soud musí přisvědčit žalovanému v tom, že sama o sobě nevyvolává žádné dodatečné požadavky na dopravu. Jejím předmětem není umístění nového samostatného stavebního záměru, jeho změny či povolení způsobu provozu, které by mohly vyvolat potřebu dodatečné dopravy.

Jde o pouhou změnu vjezdu do areálu a logistiky v areálu. Z povahy věci plyne, že takovou změnou nedojde k navýšení počtu příjezdících a odjezdících nákladních automobilů. Veškerá doprava totiž souvisí s umístěním a povolením výrobních hal v areálu, uvnitř nichž dochází k výrobnímu procesu. Na umístění výrobních hal ani na samotném výrobním procesu se však povolením změny stavby před dokončením nic nezměnilo. Umístění výrobní haly a povolení její výstavby nebylo předmětem řízení o povolení změny stavby před dokončením. Žalobci přitom tvrzení o navýšení dopravy v důsledku povolení změny vjezdu do areálu nikterak nerozvedli, nekonkretizovali ani nedoložili.

25. Původní (schválená) projektová dokumentace a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby *výrobní haly KOVOP spol. s r. o. v areálu firmy KOVOP Kněžpole č.p. 10* ve znění změn provedených rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 12. 2014 počítaly s tím, že veškerá doprava do areálu bude vedena přes tzv. jižní bránu po účelové komunikaci na pozemku p. č. XA. K této účelové komunikaci je doprava vedena po místní komunikaci na pozemku p. č. 1782/52 v těsné blízkosti nemovitých věcí obou žalobců. Povolená změna stavby před dokončením naopak spočívá v tom, že k vjezdu a výjezdu do areálu má být používána především severní brána a jižní brána má být využívána jen pro vjezd. Trasa pro nákladní dopravu vedoucí do areálu severní branou směrem od centra obce do areálu stavebníka se tím zkrátí cca o 100 m. Současně byla tato trasa odsunuta směrem od nemovitých věcí obou žalobců. Pokud by tedy skutečně většina nákladních vozidel směřujících do areálu využívala severní vjezd, došlo by k odlehčení dopravy v bezprostřední blízkosti rodinného domu žalobce a) a pozemku žalobce b). Vliv změny stavby na zatížení nemovitých věcí ve vlastnictví žalobců imisemi vznikajícími v důsledku projíždějících nákladních vozidel by tedy byl nulový nebo spíše pozitivní.
26. Je pravdou, že prvostupňové rozhodnutí připouští i možnost, aby byla k vjezdu do areálu stavebníka využívána i tzv. jižní brána přes komunikaci na pozemku p. č. XA. V tomto ohledu ale musí soud zdůraznit, že tento způsob dopravní obsluhy obsahuje již rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. A prvostupňové rozhodnutí na možnosti využití jižní brány k vjezdu do areálu v podstatě nic nemění. Povolená změna stavby před dokončením může dopravní zátěž v místě jižní brány snížit, neboť umožňuje odvést část dopravy i severní branou, a tím omezit vliv imisí na nemovitosti ve vlastnictví žalobců.
27. Vliv změny stavby před dokončením je tak z pohledu imisí vnikajících na nemovité věci žalobců buď nulový nebo pozitivní. Samotná změna vjezdu a organizace dopravy uvnitř areálu tedy podle názoru soudu nemůže založit dotčení práv žalobců, a tím ani jejich účastenství v řízení o žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením.
28. Pokud jde o tvrzené zatížení hlukem vzniklým manipulací s nákladem ve venkovních prostorech areálu, ať již v jižní nebo severní části, nebo hlukem vycházejícím otevřenými dveřmi z výrobní haly, musí soud uvést, že tyto činnosti nejsou předmětem povolení změny stavby před dokončením. Uvedená argumentace je proto mimoběžná s předmětem správního řízení a nemůže mít vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. prvostupňového rozhodnutí. Ochrany proti těmto imisím se žalobci mohou domáhat soukromoprávní cestou (viz § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Pokud mají za to, že způsob manipulace s nákladem ve venkovních prostorech průmyslového areálu stavebníka nebo způsob provozu výrobní haly porušují podmínky stanovené v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebo v jiném opatření stavebního úřadu, mohou se obrátit na stavební úřad s podnětem na výkon stavebního dozoru (zejm. § 134 odst. 5 stavebního zákona).

29. Předmětem soudního přezkumu nemůže být ani otázka, zda stavebník v souladu s prvostupňovým rozhodnutím využívá k vjezdu do areálu především severní bránu, jak to deklaroval v průvodní technické zprávě, anebo je doprava směřována přes jižní bránu, jak uvádí žalobci. Otázka, zda se stavebník při provozu areálu řídí podmínkami stanovenými v prvostupňovém rozhodnutí, nemůže mít vliv na dotčení žalobců výrokem a podmínkami stanovenými v prvostupňovém rozhodnutí nebo na jeho zákonnost. Může být toliko důvodem pro zahájení výkonu stavebního dozoru ze strany stavebního úřadu.
30. Žalobci dále namítali, že vyloučení jejich účastenství ve správním řízení nelze odůvodnit ani dodržením hygienických limitů hluku. Žalobcům lze z části přisvědčit v tom, že v řízeních podle stavebního řádu je třeba rozlišovat tzv. soukromoprávní a veřejnoprávní námitky. V rovině veřejnoprávní skutečně stavební úřad, resp. krajský hygienická stanice jako dotčený orgán zkoumají pouze to, zda stavba a její provoz budou splňovat imisní limity hluku. Tím se však posouzení možných imisí vznikajících ze stavby nevyčerpává. Nedojde-li totiž mezi účastníky k dohodě, musí stavební úřad sám posoudit namítané imise i v rovině soukromoprávní z hlediska jejich přípustnosti a přiměřenosti (§ 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona a § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).
31. Soud připomíná již ustálenou judikaturu, jejíž závěry jsou výstižně shrnuty např. v rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2020, čj. 6 As 171/2019-37, č. 4076/2020 Sb. NSS: *„Správný postup by měl být takový, že stavební úřad nejprve občanskoprávní námitku, na jejíž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, posoudí z hlediska veřejného práva, tj. „na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem“ (§ 89 odst. 6 věta první a § 114 odst. 3 věta první stavebního zákona). Pokud neshledá rozpor s veřejným právem, který by bránil umístění stavby do území nebo jejímu povolení, učiní si následně o důvodnosti občanskoprávní námitky úsudek, aby mohl rozhodnout ve věci samé (§ 89 odst. 6 věta druhá a § 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Stavební zákon neuvádí, podle jakých dalších kritérií si má stavební úřad svůj úsudek učinit, nicméně je nasnadě a vyplývá to i z výše citované odborné literatury, že stavební úřad musí zahrnout do své úvahy i soukromoprávní hlediska. V první řadě se nabízí aplikovat analogicky výše citovaný § 1013 občanského zákoníku, byť ten striktně vzato dopadá jen na imise již existující (tj. reálně působící), nikoliv na emise budoucí (tj. jen předpokládané). Úkolem stavebního úřadu tudíž je, jakkoliv se jedná o orgán státní správy a nikoliv obecný soud, aby na základě námitky uplatněné v řízení o umístění či povolení stavby posoudil, zda stavebník nehodlá přivádět imise přímo na pozemek jiného vlastníka (tzv. přímé imise), což § 1013 odst. 1 občanského zákoníku výslovně zapovídá. Zejména pak musí zvážit, zda nehrozí, že imise budou na pozemek jiného vlastníka vnikat samovolně (tzv. nepřímé imise) v míře nepřiměřené místním poměrům, přičemž budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku. Stavbu, která by měla takto intenzivní negativní účinky na okolí, by stavební úřad do území neměl vpustit nebo by měl ke snížení těchto dopadů stanovit omezující podmínky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2006, čj. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS).“*
32. Žalobci tak mají bezesporu pravdu v tom, že splněním hygienických limitů stanovených právními předpisy se posouzení otázky imisí nevyčerpává. V projednávané věci nicméně platí, co již bylo jednou uvedeno, že změna stavby před dokončením sama o sobě žádný nárůst dopravy ani související imise nevyvolává. Pouze jejich vznik (alespoň částečně) odsouvá do polohy, která je pro oba žalobce příznivější. Žalovanému proto nelze vytýkat, že se nezabýval posouzením přiměřenosti emisí z hlediska soukromoprávního, neboť takové

posouzení při jejich neexistenci postrádá smysl. Námitka není důvodná.

33. I přes uvedené má soud za to, že v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením byli oba žalobci prvostupňovým rozhodnutím dotčeni a byli jeho účastníky. Součástí prvostupňového rozhodnutí je výrok, kterým žalovaný změnil podmínku č. 10 stanovenou v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby *výrobní haly KOVOP*. Tuto podmínku vložil do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 12. 2014. Podmínka zněla tak, že „*stavba nebude uvedena do trvalého užívání, dokud nebude realizováno rozšíření stávající účelové komunikace a vybudování zpevněných ploch s parkovištěm uvnitř areálu firmy a dokud tyto stavby nebudou povoleny k užívání.*“ (zvýraznění doplněno soudem). Dále žalovaný doplnil i podmínku č. 11: „*stavbu je možné užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí.*“ Z uvedeného plyne, že podmínkou kolaudace a uvedení stavby výrobní haly do trvalého provozu mělo být **rozšíření stávající účelové komunikace**, přičemž z kontextu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2014 je zjevné, že šlo o účelovou komunikaci na pozemku p. č. XA vedoucí k jižní bráně do areálu stavebníka. Uvedenou podmínku doplnil žalovaný do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby s ohledem na stav dané účelové komunikace a i v reakci na námitku žalobce b) uplatněnou v řízení o dodatečném povolení stavby ohledně nezajištění řádného příjezdu a přístupu ke stavbě.
34. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí tedy byl stav takový, že k vjezdu do areálu byla určena pouze jižní brána. A podmínkou uvedení celé stavby výrobní haly do trvalého užívání a vydání kolaudačního rozhodnutí na ni bylo **rozšíření stávající účelové komunikace** na pozemku p. č. XA. Do té doby nemohl být zahájen trvalý provoz výrobní haly.
35. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím shora uvedenou podmínku č. 10 změnil tak, že nově zní: „*stavba nebude uvedena do trvalého užívání, dokud nebude realizováno vybudování zpevněných ploch s parkovištěm uvnitř areálu firmy a dokud tyto stavby nebudou povoleny k užívání.*“ Z jejího textu tak byla vypuštěna podmínka spočívající v rozšíření účelové komunikace na pozemku p. č. XA. A to i přesto, že prvostupňové rozhodnutí i nadále umožňuje, aby stavebník užíval k vjezdu do areálu vedle severní brány i trasu přes jižní bránu vedoucí přes dotčenou účelovou komunikaci. *Prima facie*, tedy k zrušení cit. podmínky č. 10 nebyl důvod. Uvedeným postupem byla *de facto* odstraněna překážka kolaudace celé stavby výrobní haly a jejího uvedení do trvalého provozu. Žalobci proto důvodně namítají, že stavební úřad v rozporu s předchozím dodatečným povolením stavby umožnil využití obou vjezdů do areálu. Argumentace žalovaného, že k vjezdu a výjezdu z areálu bude využívána jen severní brána neodpovídá obsahu prvostupňového rozhodnutí, které totiž umožňuje pro nákladní dopravu využití obou vjezdů do areálu stavebníka.
36. Stavební úřad uvedeným postupem nejenže umožnil vjezd do areálu oběma branami současně, ale *de facto* umožnil i uvedení stavby výrobní haly do trvalého provozu a její kolaudaci. Bez změny podmínky č. 10 by totiž nebylo možné výrobní halu trvale provozovat dříve, než dojde k rozšíření stávající účelové komunikace na pozemku p. č. XA. Změna podmínky č. 10 stanovené v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby výrobní haly se tak bezesporu mohlo přímo dotknout práv žalobců, resp. jejich dotčení nelze vyloučit. Pokud tedy stavební úřad zvažoval a následně i přistoupil ke změně podmínky č. 10, měl s oběma žalobci jednat jako s účastníky řízení podle § 118 odst. 3 stavebního ve spojení s § 109 písm. e) stavebního zákona a umožnit jim uplatnění jejich procesních práv. Závěr žalovaného o tom, že prvostupňovým rozhodnutím nemohla být přímo dotčena práva žalobců je nesprávný. Tomu ostatně nasvědčuje i skutečnost, že stavební úřad jednal jako

s účastníkem řízení se společností FYTO, spol. s r.o., která využívá k vjezdu do svého areálu účelovou komunikaci na pozemku p. č. XA a i ona tedy mohla být změnou dotčena. Pokud by, jak uváděl žalovaný, stavebník nadále užíval k vjezdu již jen severní bránu, nedávala by účast této společnosti v řízení žádný smysl, neboť ani ona by převedením dopravy na severní bránu nemohla být nikterak dotčena. Soud proto shledal argumentaci žalobců v tomto rozsahu důvodnou.

37. Žalobci dále mají pochybnost, zda byl stavební úřad oprávněn rozhodovat o napojení sjezdu na komunikaci. Soud k této námitce především uvádí, že je při přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního orgánu vázán uplatněnými žalobními body a nemůže je domýšlet (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Konstatuje tedy se stejnou mírou obecnosti, že věcně a místně příslušný k projednání žádosti o povolení změny stavby před dokončením je obecný stavební úřad (§ 118 odst. 3 a § 13 stavebního zákona), kterým je v projednávané věci Obecní úřad Bílovice. Předmětem řízení nebylo umístění stavby rozhodnutím nebo jiným opatřením úřadu územního plánování (§ 6 stavebního zákona). Námitka proto není důvodná.
38. Žalobci dále přednesli argumentaci ohledně jejich účasti a účasti dalších sousedů v jiných řízeních dle stavebního zákona, které větší či menší měrou souvisejí s projednávanou změnou stavby před dokončením. Soud se však s touto argumentací, v níž žalobci tvrdí, že žalovaný rozhodl v rozporu s jejich legitimním očekáváním, neztotožňuje. Žalobcům lze přisvědčit v tom, že povinností správních orgánů je dbát na to, aby „*při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“ (§ 2 odst. 4 správního řádu). V daném případě nicméně žalobci poukazují na řízení, jejichž předmětem bylo posuzování záměrů, jejichž vliv na okolí a potenciál vyvolat dotčení jejich práv je nesrovnatelně vyšší než v případě projednávané změny stavby před dokončením. Šlo o řízení, jejichž předmětem bylo umístění a povolení stavby výrobní haly v areálu KOVOP nebo o stavební úpravy a přístavbu v sousedícím areálu AZ Beton. Význam projednávané změny stavby před dokončením a její vliv na okolí je ve srovnání s uvedenými záměry mnohem subtilnější a nelze *a priori* předpokládat, že vliv těchto staveb na okolí je shodný či srovnatelný. Nelze tedy ani důvodně předpokládat, že i okruh účastníků by měl být v těchto věcech shodný. Žalobce se tak nemůže bez dalšího dovolávat legitimního očekávání, neboť nejde o zcela srovnatelné předměty řízení. Odlišnosti lze nalézt i v případech územního a stavebního řízení, která se týkala rekonstrukce komunikace a výstavby parkoviště. V těchto případech šlo o stavbu na pozemcích přímo sousedících s pozemky obou žalobců, což samo o sobě zakládá silný důvod jejich účastenství. Tak tomu ovšem není v projednávané věci, neboť nejde o stavbu na pozemcích mezujících s pozemky žalobců. Legitimní očekávání nemohou žalobci důvodně dovozovat ani z toho, že se účastnili procesu přípravy územního plánu podáním námitek ve vztahu k využití plochy, na němž se nachází průmyslový areál stavebníka. Předmět a povaha tohoto postupu je diametrálně odlišná od projednání změny stavby před dokončením. Soud proto shrnuje, že již z tvrzení uvedených v žalobě plyne, že ve všech žalobci zmiňovaných případech jde o řízení, jejichž předmětem byly záměry, které nejsou srovnatelné se záměrem, který byl předmětem změny stavby před dokončením. Žalobcům proto nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že obdobně bude posouzeno jejich účastenství v nyní projednávané věci. Námitka není důvodná.
39. Pokud jde o argumentaci týkající se možné existence nepovolených staveb či staveb umístěných v areálu stavebníka v rozporu s územním plánem, soud konstatuje, že tyto otázky nejsou předmětem napadeného rozhodnutí. O nařízení odstranění nepovolené stavby může stavební úřad rozhodnout pouze v řízení podle § 128 odst. 1 písm. b) stavebního

zákona.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost [§ 78 odst. 1 s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný jednat s žalobci jako s účastníky řízení o povolení změny stavby před dokončením, a umožní jim uplatnit práva, která jim jako účastníkům řízení náleží. Prvostupňové rozhodnutí žalovaný meritorně přezkoumá v rozsahu uvedeném v § 89 odst. 2 správního řádu (plný přezkum zákonnosti) a řádně se vypořádá se všemi odvolacími námitkami uplatněnými žalobci. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci, neboť veškeré skutečnosti rozhodné pro posouzení věci plynou z obsahu správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí.
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Důvodně vynaložené náklady řízení obou žalobců tvoří soudní poplatky za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Žádné jiné náklady vzniklé žalobcům z obsahu soudního spisu neplynou. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
43. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by jim bylo možné přiznat náhradu nákladů řízení. Žádné z osob zúčastněných na řízení proto náhrada nákladů řízení nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. října 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu