



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **X**, nar. X,
bytem X

zastoupený Mgr. Štěpánem Ciprýnem, LL.M., advokátem,
se sídlem Rumunská 1720/12, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, IČO 00064581,
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

za účasti: **Sécheron Hasler CZ, spol. s r.o.**, IČO 45796211,
se sídlem Podnikatelská 556, Běchovice, 190 11 Praha 9

zastoupena JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem,
se sídlem Teplého 2786,530 02 Pardubice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2023, č. j. MHMP 431545/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2023, č. j. MHMP 431545/2023, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **11 228 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Štěpána Ciprýna, LL.M., advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou podanou dne 26. 4. 2023 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2023, č. j. MHMP 431545/2023 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 21 (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 20. 12. 2022, č. j. UMCP21/20723/2022/SU/Kup (dále jen „*společné povolení*“), kterým byl k žádosti společnosti Sécheron Hasler CZ, spol. s r.o. (dále jen „*OZNŘ*“) podle ustanovení § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“), schválen stavební záměr označený jako „*Přístavba a stavební úpravy výrobní haly, úpravy sítí technické infrastruktury Praha Běchovice, Podnikatelská I č. p. X na pozemcích parc. č. XA (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. XB (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. XC (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. XD (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. XE (ostatní plocha), parc. č. XF, parc. č. XG, parc. č. XH, vše v k. ú. X (dále jen „stavba“ nebo „záměr“).*
2. Stavební úřad ve společném povolení uvedl, že do okruhu účastníků řízení nebyl zahrnut pozemek žalobce parc. X v k. ú. X, neboť navrhovaný záměr vzhledem ke svému umístění (uvnitř areálu) a skutečnosti, že nedochází k žádné úpravě stávajícího připojení na tuto komunikaci, nemůže nijak ovlivnit vlastnická či jiná práva žalobce. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný jako nepřipustné zamítl.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný předně uvedl, že zkoumal, zda v předmětném řízení mohlo být stavebním záměrem (resp. jeho prováděním) přímo dotčeno vlastnické právo žalobce jako vlastníka pozemku parc. č. X v k. ú. X. V případě žalobce by v úvahu přicházelo účastenství v předmětném společném řízení podle § 96k písm. e) stavebního zákona. Právním pojmem „přímé dotčení“ se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48, a ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-91, kde dovodil, že přímým dotčením je nutno rozumět 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. Navržené jednopodlažní přístavby a stavební úpravy výrobního komplexu uvnitř stávajícího průmyslového areálu s potřebným administrativním, technickým a sociálním zázemím za účelem optimalizace výrobního procesu, nemají potenciál zásadním způsobem změnit poměry v lokalitě, a tudíž ovlivnit vlastnická práva žalobce.
4. Pokud jde o důsledky samotného provádění stavby, žalovaný uvedl, že přestože je pozemek v přímém sousedství s pozemky stavby, její provádění bude probíhat „uvnitř“ průmyslového areálu a de facto „uvnitř“ stávajících objektů tvořících písmeno „U“ na části pozemku, která s pozemkem žalobce přímo nesousedí. V případě pozemku žalobce se jedná o veřejnou účelovou komunikaci, která sama o sobě produkuje hluk z dopravy, a tudíž není zřejmé, jak z hlediska šíření předpokládaných zátěží po dobu výstavby mohou imise hluku ovlivnit vlastnická práva žalobce. Byť v průběhu stavby dojde ke

krátkodobému zvýšení hladiny hluku, projektová dokumentace obsahuje informace o dodržení hygienických limitů stanovených nařízením vlády č. 272/2011 Sb., zvýšený provoz na komunikacích v okolí stavby bude eliminován omezením rychlosti a frekvence nákladní dopravy dodržováním dopravních předpisů, čištěním vozidel stavby, aby se zamezilo znečišťování komunikace. K překročení přípustných hygienických limitů pro hluk ze stavební činnosti při dodržení opatření, které snižují imise hluku, prachu a vibrací, nedojde. Při dodržování podmínek vyplývajících z nařízení vlády č. 272/2011 Sb., mj. při manipulaci s prašným nebo sypkým materiálem, kdy budou aplikována účinná opatření na zamezení prašnosti a zatěžování okolí prachem plachtováním a kropením, nedojde k obtěžování imisemi v míře nepřiměřené poměrům po dobu provádění stavební činnosti. Předmětnou změnou stavby se hlukové poměry ve sledované lokalitě změní minimálně. Je nepochybné, že po dobu provádění stavby bude kvalita prostředí oproti stávajícímu stavu zhoršena. Jedná se však o stav dočasný, který je spojen s realizací každé stavby. Protože stavebník i zhotovitel stavby mají kromě povinnosti realizovat stavbu podle projektové dokumentace ověřené stavebním úřadem i povinnosti vyplývající ze stavebního zákona, z předpisů s ním souvisejících a ze zvláštních právních předpisů, neměla by míra negativních účinků stavby na sousední objekty překročit limity vymezené příslušnými předpisy. K návrhu se z hlediska ochrany veřejného zdraví vyjadřovala Hygienická stanice hlavního města Prahy, která vydala souhlasné stanovisko. Nelze opomenout ani skutečnost, že zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ukládá orgánu ochrany veřejného zdraví kontrolu dodržování hygienických limitů hluku. V případě, kdy orgán ochrany veřejného zdraví zjistí porušení povinnosti v ochraně veřejného zdraví, může výkon činnosti pozastavit. Na podporu své argumentace žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009-94.

5. Účastenství v řízení nelze přiznat ani z důvodu žalobcem tvrzeného „napojení“ stavby na pozemek žalobce, kterému nelze přisvědčit. K novému dopravnímu napojení předmětného průmyslového areálu na veřejnou účelovou komunikaci Podnikatelská po realizaci záměru nedojde. Nedochází k žádným úpravám ani k budování nové technické infrastruktury. Dopravní napojení se nemění, je stávající a bude nadále řešeno z ul. Podnikatelská stávajícím napojením.
6. Pozemek žalobce je pozemkem s veřejně přístupnou účelovou komunikací, která je součástí sítě komunikací, kterými je zajištěn přístup (příjezd) k jednotlivým nemovitostem či areálům v lokalitě. Na příjezdové trase do areálu není žádné omezení pro určitý druh dopravy ani omezení nejvyšší povolené hmotnosti, je zde pouze omezení nejvyšší povolené rychlosti a v jednom místě omezení průjezdné výšky na max. 4,2 m. Podle leteckých snímků je na těchto komunikacích motorová doprava provozovaná osobními, nákladními auty, kamiony i autobusy, těžká technika se zde vyskytuje zcela běžně. Doprava pro účely realizace i provozu předmětného stavebního záměru nepředstavuje žádný nový druh dopravy, který by se na síti těchto komunikací již neprovozoval. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) v § 19 zakotvuje princip tzv. obecného užívání komunikací. Soudní judikatura se výkladem § 19 zákona o pozemních komunikacích opakovaně zabývala a dospěla k závěru, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci může veřejnost obecně využívat, a to bez výslovného povolení jejího vlastníka uděleného pro jednotlivé uživatele komunikace. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, či ze dne 12. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3505/2018. Žalobce je tedy

jako vlastník veřejné účelové komunikace povinen respektovat využívání této komunikace veřejností a z tohoto důvodu ji stavebník může využívat k přístupu na stavbu.

7. Vlastnictví veřejně přístupné účelové komunikace však nezaručuje automaticky účastenství ve společném územním a stavebním řízení nebo v jiném řízení podle stavebního zákona jenom proto, že po této komunikaci je zajištěn přístup na pozemky stavby, aniž by se řešilo nové napojení na tuto komunikaci, anebo proto, že stavba bude prováděna částečně na pozemku, jehož jiná část sousedí s touto veřejně přístupnou účelovou komunikací, či proto, že po dobu jejího provádění dojde v okolí stavby ke krátkodobému zvýšení hladiny hluku, který se ve vztahu k pozemku nijak zásadně negativně neprojeví.
8. Pokud žalobce namítá, že jeho vlastnictví k pozemku je, resp. bude realizací záměru přímo dotčeno, a to zejména zvýšením frekvence dopravy, zvýšeným zatížením pozemku opomenutého účastníka s ohledem na pohyb těžké techniky, je nutno opakovaně uvést, že na příjezdové trase do předmětného průmyslového areálu není žádné dopravní omezení pro určitý druh dopravy ani omezení nejvyšší povolené hmotnosti. Doprava pro účely realizace i provozu předmětného stavebního záměru nepředstavuje žádný nový druh dopravy, který by se na síti těchto komunikací již neprovozoval. Navíc uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu předmětné veřejné účelové komunikace. V této souvislosti lze pro úplnost uvést, že z vyjádření silničního správního úřadu vyplývá, že v celé městské části Praha 21 platí zákaz vjezdu vozidlům hmotnosti nad 6 tun, jenž se týká i vozidel stavby povolené předmětným společným rozhodnutím. Lze uzavřít, že omezení vlastnického práva používáním veřejné účelové komunikace vychází ze zákona. Toto omezení je již stávající a daném případě nedochází k novým skutečnostem, které by vyvolaly nové omezení vlastnických či jiných práv vlastníka pozemku se stávající provozovanou veřejně přístupnou komunikací. Skutečnosti, ze kterých žalobce dovozuje své účastenství neshledal žalovaný důvodnými, resp. zakládajícími účastenství žalobce v předmětném společném řízení.

Žalobní body

9. Žalobce ve své žalobě předně poukázal na § 94k písm. e) stavebního zákona, na komentářovou literaturu a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-91, a uvedl, že mu mělo příslušet postavení účastníka řízení, a to zejména s ohledem na skutečnost, že je výlučným vlastníkem nemovité věci přímo sousedící s pozemky, na kterých má být realizován stavební záměr. Žalobce je toho názoru, že jeho vlastnictví k pozemku je, resp. mohlo by být realizací záměru přímo dotčeno, a to zejména zvýšenou úrovní hluku v důsledku realizace stavebního záměru, která se může vymykat úrovni hluku přiměřené místním poměrům, zvýšením úrovně vibrací v daném místě, kdy vyjma realizace stavebního záměru se na pozemku žalobce nevyskytují fakticky žádné jiné zdroje vibrací a zvýšením frekvence dopravy a zatížením pozemku žalobce (těžkou technikou).
10. K založení postavení účastníka řízení v návaznosti na vlastnictví pozemku žalobce postačí pouhé potenciální dotčení, nikoli pak dotčení faktické. Žalobce je toho názoru, že v daném případě lze pouze velice složitě dovozovat, že by snad žalobci nemělo příslušet postavení

účastníka řízení, resp. že by žalobce neměl být realizací stavebního záměru přímo dotčen. I kdyby nemělo fakticky dojít k přímému dotčení práv žalobce, což však žalobce sporuje, má žalobce za to, že zde je nepochybně splněna podmínka „potenciálního“ dotčení. Ačkoli žalobce nesporně, že pozemek žalobce je ze své podstaty tzv. veřejnou účelovou komunikací, která slouží jakožto dopravní spojnice v rámci předmětného průmyslového areálu, v rámci kterého bude záměr realizován, uvedenou skutečnost nelze podle názoru žalobce brát jako absolutní „omluvu“ pro to, aby byl žalobce v rámci řízení zcela opomenut a nebyla žalobci dána možnost chránit své oprávněné zájmy. Je pravdou, že pozemek žalobce je předmětem tzv. obecného užívání, avšak stále zde *ex lege* existuje „limit“ ohledně rozsahu užívání pozemku žalobce, kdy tento je možné užívat pouze k těm činnostem, pro které je komunikace určena. V případě, že bude realizován stavební záměr, je podle názoru žalobce nepochybné, že způsob užívání pozemku žalobce se bude odlišovat od stavu, který panoval, resp. panuje na pozemku žalobce před zahájením realizace stavebního záměru.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, zopakoval svou argumentaci z odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že není zřejmé, v čem se způsob užívání pozemku žalobce bude v případě realizace záměru odlišovat od stavu, který panoval, resp. panuje na tomto pozemku před zahájením realizace. Stavebník pozemek žalobce užívá a po dobu stavby bude i nadále užívat, pouze k těm činnostem, pro které je komunikace určena.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

12. OZNŘ se ztotožnila s argumentací žalovaného a rovněž měla žalobu za nedůvodnou. Stavební záměr bude realizován v zásadě několik desítek metrů od hranice s pozemkem žalobce a navíc „skrytě“. Samotná skutečnost, že je žalobce mezující soused, nepostačuje pro to, aby se stal účastníkem řízení dle § 94k písm. e) stavebního zákona, jelikož toto ustanovení vyžaduje, aby bylo dáno kvalifikované přímé dotčení jeho vlastnického práva. V dané věci je nutno účastenství posuzovat s přihlédnutím k tomu, že se jedná o tzv. běchovický výzkumný areál, kde sídlí řada průmyslových společností, a to např. třeba i další společnost, která se zabývá testováním mnohatunových výrobků, které je nucena běžně dopravovat do své části areálu. Stejně tak OZNŘ využívá pro svou podnikatelskou činnost kamionovou a nákladní dopravu. Celý běchovický areál tedy svým způsobem zatěžuje pozemky žalobce. Stavební záměr je umísťován do „U“ na místo stávající haly a staveb, tedy jde o využití stávajících prostorů, přičemž dle společného povolení stavební záměr nijak nezvyšuje nároky např. na dopravu v klidu, nevyvolává žádné nové nároky na technickou a dopravní infrastrukturu. Stavební záměr je navíc umístěn ve značné vzdálenosti a „v zákrytu“ od pozemků žalobce. Na pozemku žalobce se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která je intenzivně využívána. Samo o sobě to, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle OZNŘ neznamena, že by žalobce nikdy nemohl být účastníkem řízení, avšak je to významný aspekt při posouzení celé věci. S prováděním v zásadě jakékoliv stavební činnosti je spojena řada svým způsobem negativních důsledků, avšak je nutné se zabývat tím, zda jde o míru nepřiměřenou poměrům, jelikož pokud bychom akceptovali tvrzení žalobce, že jakýkoliv hluk, prach, vibrace apod. může znamenat vznik účastenství v řízení, pak by účastníkem řízení *ad absurdum* měli být vlastníci všech pozemků, na nichž se nachází přístupové pozemní komunikace, až z míst, odkud bude navážen stavební materiál. OZNŘ připomněla, že žalobce zcela vědomě koupil pozemky, na nichž jsou areálové komunikace, které jsou

účelovými pozemními komunikacemi s obecným užíváním, a tedy si musel být vědom toho, že tyto pozemní komunikace mohou být kýmkoliv a kdykoliv užívány. V důsledku umístění a realizace stavebního záměru nedojde k novému napojení na předmětnou komunikaci a bude využito stávající napojení.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť žalobce s takovým postupem souhlasil, a žalovaný na výzvu soudu nevyjádřil nesouhlas, tudíž se má za to, že s takovým postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
14. Městský soud úvodem připomíná, že předmětem soudního přezkumu bylo v projednávané věci rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť bylo podáno osobou, která není účastníkem předmětného řízení. Povahou rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Přitom konstatoval, že na rozdíl od včasného a přípustného odvolání, o němž odvolací orgán rozhoduje podle § 90 správního řádu a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání, v případě opožděného nebo nepřípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, a to právě uplynutím lhůty pro odvolání, na čemž již opožděné nebo nepřípustné odvolání nemůže nic změnit. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání, tak netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřípustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010-75).
15. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost 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 nepřípustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřípustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81).
16. V daném případě je tedy mezi účastníky sporné, zda žalobci náleží postavení účastníka řízení podle 94k písm. e) stavebního zákona, dle kterého je účastníkem společného územního a stavebního řízení osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno. Žalobce má na rozdíl od žalovaného za to, že je realizací stavebního záměru na pozemku přímo sousedícím s jeho pozemkem přímo

dotčen. V této souvislosti upozorňuje na negativní vlivy spojené s realizací stavby (zvýšená úroveň hluku, zvýšená úroveň vibrací, zvýšená frekvence dopravy a zatížení pozemku žalobce těžkou technikou). Dále uvádí, že v případě, že bude realizován stavební záměr, je nepochybné, že způsob užívání pozemku žalobce se bude odlišovat od stavu, který panoval na pozemku žalobce před zahájením realizace stavebního záměru.

17. Jak vyplývá ze správních rozhodnutí, předmětem společného povolení byly stavební úpravy a přístavba výrobních prostor haly včetně vnitřních instalací a podmiňujících sítí technické infrastruktury, kdy dojde k úpravě či rušení některých stávajících částí, v provedení nových, včetně likvidace dešťových vod, to vše v rámci průmyslového areálu v místě, kde stávající objekty nyní tvoří tvar písmene „U“. Ze správních rozhodnutí, jakož i z projektové dokumentace založené ve správním spisu dále plyne, že přístup k záměru bude řešen po stávající areálové komunikaci odbočkou z ulice Podnikatelská, z pozemku parc. č. X v k. ú. X. Napojení je stávající. Příjezd po místních komunikacích se nemění.
18. Není sporu o tom, že pozemek parc. č. X v k. ú. X ve vlastnictví žalobce je pozemkem s veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a přímo sousedí s pozemky stavby parc. č. XE a parc. č. XF v k. ú. X. Žalovaný správně s poukazem na § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích uvedl, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci mohou třetí osoby (odlišné od jejího vlastníka) bez dalšího užívat k průjezdu (resp. k jakýmkoliv činnostem, pro které je komunikace určena). V tomto ohledu dochází k zákonnému omezení vlastnického práva vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace. Vlastník veřejně přístupné účelové komunikace tedy musí strpět, že je předmět jeho vlastnictví využíván dalšími osobami. Současně je nicméně nutno uvést, že v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 As 188/2019-18, Nejvyšší správní soud odmítl závěr krajského soudu, že z důvodu veřejné přístupnosti komunikace nemůže dojít k dotčení jakéhokoli práva žalobců (vlastníků veřejně přístupné účelové komunikace). Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že „[...] *práva vlastníka komunikace (zejména jeho vlastnické právo) jsou dotčena tím, že komunikaci využívají i další osoby. [...] Není tedy pochyb, že obecné užívání veřejně přístupné komunikace zasahuje do práv jejího vlastníka. [...] Skutečnost, že je toto obecné užívání zákonem dovoleno, tj. že se jedná o zákonné dotčení na právech [...], nemá na tento závěr vliv. [...] Aplikace práve uvedeného na souzenou věc vede k závěru, že vlastník komunikace [...] je dotčen na svém právu tím, že tuto bude žadatel využívat k přístupu na svou nemovitost.*“
19. Pro posouzení nynější věci je nutno rovněž zohlednit starší rozsudek sedmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, který ve vztahu k územnímu řízení formuloval následující právní větu: „*Umožňuje-li situace v terénu zhotovit přístup k umísťované stavbě více způsoby (po různých komunikacích), pak v zásadě každý z vlastníků pozemku nebo stavby, jehož práva budou zasažena provozem po těchto komunikacích, může být účastníkem územního řízení (§ 85 stavebního zákona z roku 2006). Rozhodné je, zda intenzita zásahu do jeho vlastnického práva představuje přímé dotčení. Určujícím měřítkem může být intenzita zvýšení dopravy a míra negativních efektů s tím spojených, ale i povaha provozu umísťované stavby a vlastnosti přilehlých komunikací. Pokud je možné vyloučit, že tyto komunikace budou v souvislosti s provozem stavby využívány více než doposud, pak lze zpravidla vyloučit i přímé dotčení vlastníků pozemků, přes které má být příjezd k umísťované stavbě umožněn*“ [podtržení doplněno zdejším soudem]. V odůvodnění tohoto rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl: „*Protože jedna z možných přístupových cest k umísťované stavbě může vést přes pozemek ve vlastnictví žalobkyně a jejího manžela, a to*

zhruba ve vzdálenosti 150 m od stavby, bude žalobkyně rozhodnutím o umístění stavby přímo dotčena tehdy, povede-li příjezdová cesta k umístované stavbě přes pozemek v jejím vlastnictví a zároveň bude provozem na této cestě dotčeno její vlastnické právo. [podtržení doplněno zdejším soudem]“

20. V daném případě není mezi účastníky sporu, že OZNŘ bude užívat veřejně přístupnou účelovou komunikaci nacházející se na pozemku ve vlastnictví žalobce k přístupu k záměru. Jedná se však o existující dopravní napojení, které OZNŘ již užívá k přístupu do předmětného průmyslového areálu a které není třeba pro účely realizace záměru jakkoliv upravovat či měnit. Po provedení záměru nedojde k navýšení provozu na komunikaci. To vyplývá z dokumentu „Průvodní a Souhrnná technická zpráva“, kde je pod bodem B.4 uvedeno, že *„výstavba hal H2 a H3 nevyvolá potřebu navýšování kapacity dopravy a obsazenosti – dopravní kapacity, vč. parkovacích stání zůstávají beze změny intenzita do i z areálu se nemění“*. Ve smyslu poslední citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze tedy souhlasit s žalovaným, že po dokončení záměru nebude provozem na této veřejně přístupné účelové komunikaci přímo dotčeno vlastnické právo žalobce.
21. Městský soud však nemůže souhlasit s žalovaným, že ani provádění samotné stavby není jakkoliv způsobilé zasáhnout do práv žalobce. Soud v této souvislosti nepřehlédl, že v části B.8 písm. d) „Průvodní a Souhrnné technické zprávy“ je ve vztahu k provádění stavby uvedeno, že *„[d]ojde pouze ke krátkodobému zvýšení hladiny zvuku mechanizací a dopravou, dále ke zvýšení prašnosti při suchém a větrném počasí, nečistota komunikací v okolí, zvýšený provoz na místních komunikacích při určitých fázích stavby“*. Z uvedeného má tedy soud za to, že minimálně v rámci procesu realizace záměru nelze vyloučit, že bude veřejně přístupná účelová komunikace nacházející se na pozemku ve vlastnictví žalobce využívána více než doposud, resp. nelze vyloučit ovlivnění pozemku ve vlastnictví žalobce samotnou realizací záměru. Žalobce přitom na potenciální dotčení svého vlastnického práva v souvislosti s prováděním záměru dostatečně poukazoval (viz výše). Soud má tedy na rozdíl od žalovaného za to, že žalobce by potenciálně mohl být prováděním předmětného záměru přímo dotčen na svém vlastnickém právu.
22. Pokud žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí argumentuje nepřekročením hygienických limitů, neexistujícím dopravním omezením a dále upozorňuje na to, že negativní vlivy jsou spojeny s realizací každé stavby, přičemž budou činěna různá opatření pro ochranu komunikace, nemůže to na uvedeném závěru ničeho změnit. Nejedná se totiž podle zdejšího soudu o okolnosti, pro které by žalobce nemohl být účastníkem společného územního a stavebního řízení, nýbrž případně až o argumenty související s vypořádáním věcných námitek žalobce brojícího proti záměru ve společném územním a stavebním řízení. Jak příhodně uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 22. 9. 2022, č. j. 30 A 173/2020-62, ve vztahu ke stavebnímu řízení: *„Základem účastenství v řízení je potence provádění stavby zasáhnout do věcných práv a není relevantní, zda jde o zásah přiměřený nebo excesivní. Taková protiargumentace by mohla být podstatná až ve fázi hodnocení splnění zákonných podmínek pro vydání stavebního povolení, nikoli však pro určení účastníků řízení; dokonce by v zásadě připouštěla, že k zásahu do práv dojde. Obdobné bylo vysloveno v soudní praxi např. v rozsudku Krajského soudu v Praze z 17. 2. 2021 č. j. 55 A 72/2019– 135(bod 32.) nebo z 29. 9. 2021 č. j. 43 A 12/2020–54 (bod 33.). Jinak řečeno, otázka přímého dotčení jiných vlastníků nad míru přiměřenou poměrům je předmětem až řízení o povolení stavby a skutečnosti v rámci ní relevantní nemohou být správním orgánem presumovány na samém počátku řízení. V důsledku připuštění dotčených osob jako účastníků řízení pak mohou tito – na*

základě seznámení se s dokumentací – namítat případnou nedostatečnost přijatých opatření, resp. přijetí dalších konkrétních opatření. Stavební úřad pak jejich požadavkům může vyhovět či zkonstatovat dostatečnost žadatelem navržených opatření. To vše ale v rámci meritorního projednání žádosti za účasti potenciálně přímo dotčených třetích osob.“ V uváděném rozsudku ze dne 17. 2. 2021, č. j. 55 A 72/2019-135, pak Krajský soud v Praze ve vztahu ke společnému územnímu a stavebnímu řízení rovněž relevantně pro nyní posuzovanou věc uvedl, že „[ž]alovaný dále v usnesení ze dne 10. 6. 2019 zmínil, že žalobci poukazovali na různé imise způsobené stavbou (mj. i zásadní problémy se vsakováním a likvidací srážkových vod). Uvedl k tomu ovšem pouze to, že to jsou správní orgány, kdo je povolán rozhodnout, zda imise související se stavbou jsou přiměřené, přičemž určitá míra imisí je spojena s každou stavbou, s čímž ostatně musí žalobci počítat, neboť pozemek se nachází v oblasti určené územním plánem pro zástavbu rodinnými domy. Tato argumentace směřuje k vypořádání věcné námitky žalobců, že dojde k nepřiměřenému zásahu do jejich vlastnického práva. Nelze jí však odůvodnit závěr, že žalobcům nenáleží postavení účastníků řízení, neboť základem účastenství v řízení je potence stavebního záměru zasáhnout do věcných práv, přičemž není relevantní, zda jde o zásah, který je vzhledem k jeho intenzitě přiměřený, nebo zda se jedná o zásah excesivní. Tyto úvahy nejsou pro závěr, zda žalobcům náleží postavení účastníků řízení, významné (podmínkou účastenství není důvodnost věcných námitek proti záměru, viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68).“

23. V této souvislosti je nutné dále připomenout, že podmínkou účastenství není, aby bylo vyhověno věcným námitkám, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva. Teprve při věcném posouzení mají stavební úřady zkoumat reálnost zásahu do práv účastníka. Účastenství ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12). Podle Ústavního soudu je ústavně konformním výkladem účastenství subjektu v územním řízení výklad extenzivní (náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04). K účastenství v řízení zpravidla postačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na vlastnickém či jiném právu, přičemž prokázání opaku je povinností správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63). Nelze tedy souhlasit s OZNR, že žalobce měl povinnost svá tvrzení rovněž prokázat. K vyjádření OZNR, které bylo postaveno na obdobné argumentaci jako napadené rozhodnutí, lze pak na tomto místě pro úplnost shrnout, že ani toto nebylo způsobilé na posouzení účastenství žalobce v předmětném řízení cokoliv změnit.
24. V posuzovaném případě tedy zdejší soud dospěl k závěru, že žalobci náleželo postavení účastníka společného územního a stavebního řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona, a proto shledal napadené rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání jako nepřijatelné z důvodu, že žalobce nebyl účastníkem předmětného řízení, nezákonným.

Závěr a náklady řízení

25. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.)

26. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, odměně za 2 úkony právní služby (§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a sepsání žaloby] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a náhradě hotových výdajů za 2 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce je plátcem DPH, a proto se zvyšuje odměna o příslušnou zákonnou sazbu této daně (21 %) vypočtenou z přiznané odměny a náhrady hotových výdajů, v daném případě tedy o částku 1 428 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).
27. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, nemohly jí takové náklady vzniknout.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 11. prosince 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

