



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobců: 1) X
bytem X

2) X
bytem X

zastoupeni advokátem Mgr. Františkem Tikalem
sídlem Rohanské nábřeží 678/23, Praha 8

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,**
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec,

za účasti: **Obec Rádlo,**
sídlem Rádlo č. p. 252, PSČ 46803

CETIN a.s.,
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2023, č. j. KULK 77860/2023
OSH 670/2023/280.9/Fr

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 10. 11. 2023, č. j. KULK 77860/2023 OSH 670/2023/280.9/Fr, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobcům částku 18 729 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jejich advokáta Mgr. Františka Tikala, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci jsou vlastníky pozemků v obci a katastrálním území X, nacházejících se v těsné blízkosti pozemků p. č. XA a p. č. XB v k. ú. X, na nichž stavebník plánuje vybudovat polní cestu HC1R (dále jen „stavba“). Pozemky žalobců však se stavbou nesdílí přímou hranici. Magistrát města Jablonec nad Nisou jako specializovaný stavební úřad (dále jen „magistrát“) vydal stavební povolení ze dne 28. 2. 2023, č. j. 19474/2023. Mezi účastníky stavebního řízení zahrnul magistrát vlastníky veškerých hraničních pozemků ke stavbě.
2. Žalobci napadli stavební povolení odvoláními, v nichž tvrdili, že měli být taktéž účastníky stavebního řízení. V odvoláních shodně tvrdili přímé dotčení vlastnického práva, a to narušením kvality a hodnoty prostředí a ohrožením jejich nemovitostí. Oba žalobci shodně tvrdili, že nově vytvořený asfaltový povrch zabráni účinnému vsakování vod. Žalobce 1) navíc uvedl, že v zimě bude kvůli údržbě stavby poškozen jeho plot. Žalobkyně 2) se obávala omezení přístupu k jejím nemovitostem po dobu provádění stavby. V samotné realizaci stavby pak žalobci spatřují zvýšení hluku, prašnosti a vibrací. Tyto jevy pravděpodobně zůstanou do budoucna, neboť doprava bude vedena přímo kolem jejich nemovitostí. Vzdálenost hranice pozemků žalobce 1) od stavby je přibližně 1,5 m a v případě žalobkyně 2) je to přibližně 3 m. Z těchto důvodů dovodili žalobci přímé dotčení. Magistrát porušil jejich práva tím, že s nimi nejednal jako s účastníky řízení. Dále žalobci uvedli věcné argumenty, které spatřují ve a) vážném riziku škod v důsledku stékání povrchových vod; b) zmatečnosti rozhodnutí. V rozhodnutí magistrátu není uveden pozemek p. č. XC v k. ú. X, na němž však podle stavební dokumentace má být stavba umístěna. Žalobcům tak nebylo zřejmé, zda má být stavba na tomto pozemku taktéž realizována; c) stavba byla navržena v rozporu s § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Změna povrchu cesty na asfaltový negativně změní charakter místa. Jde o polní cestu, která by měla mít přírodě blízký charakter. Došlo by také ke změně mikroklimatu (omezení vsaku vody, zvýšení teploty apod.). Žalobkyně 2) navíc zdůraznila zhoršení možnosti příjezdu k jejím pozemkům po dobu výstavby.
3. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl jako nepřipustná, neboť nebyla podána účastníky řízení. K existenci dotčení stavbou konstatoval, že pozemky žalobců nejsou „sousedním pozemkem ke stavbě povolené napadeným rozhodnutím“. Žalobce 1) nabyl pozemek p. č. 2083 od původního účastníka stavebního řízení. Žalovaný se však v napadeném rozhodnutí nezabýval procesním nástupnictvím, neboť ke dni vydání stavebního povolení byl vlastníkem právní předchůdce žalobce. Žalovaný také dále

zopakoval judikaturu k procesnímu postupu v případě odvolání podaného opomenutým účastníkem. S ohledem na tuto judikaturu a správní řád tedy vydal napadené rozhodnutí, a nikoliv neformální sdělení. Pokud jde o pozemek p. č. 190/2, uzavřel žalovaný, že stavba na něm nebyla povolována. O stavbu na tomto pozemku stavebník nepožádal s ohledem na zastavěné území obce. S ním se nekryje záměr plánu společných zařízení pro komplexní pozemkové úpravy, který v územním řízení povolil Státní pozemkový úřad rozhodnutím ze dne 30. 9. 2019, č. j. SPU 350025/2019/Vla. Žalovaný navíc dodal, že stavební dokumentace se vždy nemusí shodovat s rozsahem povolení stavby. Stavba v rozsahu stavebního povolení může plnit samostatnou funkci.

II. Žaloba

4. Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného společnou žalobou, v níž navrhli jeho zrušení. Namítli, že jejich nemovitosti jsou dotčeny stavbou. Žalobce 1) navíc nabyl pozemek p. č. XD, který se stavbou sdílí společnou hranici. Odkázali na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) a Ústavního soudu vztahující se k nemezujícím sousedům. I přes neexistenci společné hranice lze z této judikatury dovodit povinnost stavebního úřadu (magistrátu) jednat s žalobci jako s účastníky řízení.
5. Dále žalobci zopakovali námitky z odvolání. Především v důsledku změny povrchu na asfalt dojde k omezení vsakování vod. Stavba bude širší než současná polní cesta, a proto se přiblíží těsně k nemovitostem žalobce 1). To bude mít nepříznivý vliv na vsakování vod a také při zimní údržbě ohrozí plot žalobce 1) dalším podmáčením tajícím sněhem. Zvolený asfaltový povrch stavby bude mít nepříznivý vliv na okolní mikroklima související zejména se zvýšením okolní teploty. Kvalitu okolního prostředí zhorší také provádění stavby samotné, zejména v souvislosti s hlukem a prašností při stavebních pracích. Z projektové dokumentace lze také seznat, že stavba má být realizována na části pozemku p. č. XC. Tento pozemek ve výroku stavebního povolení uveden není. Pokud tomu tak je, pak je stavební povolení pro zásadní vady projektu zatíženo vadou, pro kterou nelze stavbu dokončit a je tak na místě jej zrušit. Pokud tomu tak není, je uvedená projektová dokumentace zatížena tak zásadní vadou, že dle ní nelze stavební povolení vydat. Stavební povolení nezohledňuje studnu na pozemku žalobkyně 2) a neřeší, zda jej lze vůbec s ohledem na tuto skutečnost vydat.
6. Žalobci také zopakovali argumentaci týkající se rozporu s § 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stručně řečeno, stavba má být umístěna v zemědělském půdním fondu s bonitou BPEJ 72911 a I. třídy ochrany a BPEJ 73211 a II. třídy ochrany. Úpravy by měly zachovat charakter cesty, asfaltový povrch by měl být umístěn pouze v případě veřejného zájmu, který převýší zájem na zadržení vody v krajině. Taktéž nejsou splněny podmínky § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, tedy že cílem pozemkových úprav je zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochrana a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny.
7. Žalobci navíc namítli, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný odvolání zamítl jako nepřipustná, neboť nebylo podáno účastníky řízení. K argumentům o účastenství

toliko uvedl, že argumenty žalobců nepřijal. Nepřezkoumatelnost podtrhuje i konstatování, že „s ohledem na známé judikáty a správní řád tak činí samostatným rozhodnutím ve věci nikoliv neformálním rozhodnutím“. K tomu žalobci odkázali na právo na spravedlivý proces a judikaturu týkající se rozsahu odůvodnění správních rozhodnutí.

8. Podle žalobců stavební povolení nerespektuje zásadu subsidiarity. Stavba není jedinou přístupovou cestou ke kapličce v Milířích. Proto její „zpevnění“ asfaltovou plochou na úkor ohrožení majetku žalobců není nezbytné. V zásadě se jedná o jakousi zkratku od kostela v obci Rádlo ke kapličce v Milířích. Stejného efektu lze dosáhnout i jinak, a to za současného zachování vlastnického práva žalobců.
9. Konečně podle žalobců se napadené rozhodnutí přepjatě formalisticky zabývá tím, že rozhodnutí magistrátu v době podání odvolání již nabylo právní moci, přičemž zcela opomíjí § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dle něhož skutečnost, zda správním orgánem neoznámené rozhodnutí je v době podání odvolání pravomocné či nikoliv, není nikterak rozhodující.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný uvedl, že rozhodl podle skutečného stavu věci. Považuje žalobce za vlastníky nesousedních nemovitostí, které nemohou být stavbou přímo dotčeny. Žalovanému je známo, že účastníky mohou být taktéž nemezující sousedi, avšak to není případ žalobců, neboť stavba je nijak neovlivní. Jde totiž o povolení úpravy cesty, která již v území existuje. Podle informací od magistrátu je navíc stavba již dokončena.

IV. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s., a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Podle § 109 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je účastníkem stavebního řízení *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*.
13. Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona může účastník řízení *uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. [...] Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřiblíží*.
14. Žalobci v odvolání vznesli řadu námitek, především tvrdili, že i přes absenci společné hranice jsou stavbou dotčeni, neboť žalobcovy nemovitosti se nachází od pozemku p. č. XE přibližně 1,5 m a nemovitosti žalobkyně přibližně 3 m. Těmito tvrzeními se však žalovaný vůbec nezabýval, pouze uvedl, že pozemky nejsou sousední, a proto tvrzením žalobců nepřisvědčil.
15. Je povinností správního orgánu správně vymezit okruh účastníků řízení. Nejde však o povinnost, která se konzumuje v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Právě

naopak tato povinnost tíží též správní orgán rozhodující o opravném prostředku (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97, či rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25). Současně je povinností správního orgánu jeho závěry náležitě odůvodnit. Jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52), zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Tento závěr platí přiměřeně též pro nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí.

16. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 3. 12. 2014, č. j. 30 A 67/2014-53, poukázal na to, že účastenství podle § 109 písm. e) stavebního zákona nelze vyvozovat pouze z přímého dotčení vlastnických práv sousedů ve spojitosti s vlastním (faktickým) prováděním stavby, nýbrž i s otázkami, jež jsou ve stavebním řízení ze zákona přezkoumávány stavebním úřadem (§ 111 tohoto zákona). Tomu odpovídá také okruh námitek, které mohou účastníci ve stavebním řízení uplatnit (§ 114 stavebního zákona).
17. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., konstatoval, že *„uzavřená legální definice absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemku ‚za potokem‘, ‚za cestou‘, ‚za zjevně bagatelním co do výměry uklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby‘), jejichž práva mohou být dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva ‚nemezujícího‘ souseda dotčena“*. Tímto nálezem Ústavní soud zrušil tehdejší úpravu § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., podle níž bylo možné za sousední pozemek považovat pouze pozemek se společnou hranicí. Právě v podobném duchu postupovaly správní orgány v nynější věci, jestliže za sousední pozemky považovaly pouze ty se společnou hranicí vůči stavbě. Jde přitom o názor, který je překonán již více než dvě dekády.
18. Z judikatury NSS dále plyne, že při posuzování účastenství sousedů ve stavebním řízení je třeba zkoumat, zda existuje objektivní reálně myslitelná možnost přímého dotčení vlastnického práva v důsledku umístění či provádění předmětné stavby (srov. např. rozsudky ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1797/2009 Sb. NSS, ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, či ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38). Správní orgány musí vzít v úvahu nejružnější konkrétní okolnosti jako je povaha stavby, odstupové vzdálenosti, účel užívání a její možné dopady do okolí. Jestliže správní orgán rozhodne, že určité nemovitosti nemohou být dotčeny kvůli odstupové vzdálenosti, musí svou úvahu podložit 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 (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85). Pro úplnost soud dodává, že posledně uvedené závěry se týkaly stavebního zákona z roku 1976, avšak jsou plně použitelné i ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 2006. Právní úprava je obsahově obdobná.
19. Z napadeného rozhodnutí je tedy seznatelná pouze výše uvedená bazální úvaha, která však pro vypořádání možného dotčení žalobců stavbou nepostačuje. Navíc jsou pozemky žalobců v bezprostřední blízkosti stavby, když žalobci uvedli i přesnou vzdálenost. Pokud měl žalovaný i přes tuto tvrzenou vzdálenost, která je navíc seznatelná z projektové dokumentace, za to, že žalobci nemohou být stavbou přímo dotčeni, měl tuto podrobnější úvahu promítnout do svého rozhodnutí. V rozsudku ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-59, bod 44, NSS uvedl, že *„pro účastenství ve společném územním a stavebním řízení se vyžaduje,*

aby bylo vlastnické právo osoby k sousedním stavbám či sousedním pozemkům přímo dotčeno“. S ohledem na těsnou blízkost nemovitostí žalobců je podle soudu velice obtížně představitelné, že by žalobci nebyli přímo dotčeni stavbou.

20. Žalobci uvedli také celou řadu věcných argumentů, které svou povahou směřovaly do stavebního řízení. Tato argumentace přitom jejich tvrzení o přímém dotčení silně podporovala. Ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 As 80/2008-68 NSS uvedl, že námitky účastníků stavebního řízení mají dvojí povahu. Jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. K tomu NSS dodal, že pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva. Je proto zásadním pochybením, pokud vznesené námitky žalovaný nezkoumal alespoň z hlediska potence dotčení vlastnického práva. V dalším řízení tedy bude na žalovaném, aby znovu posoudil otázku přímého dotčení žalobců stavbou. Bude přitom vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude-li shledáno účastenství žalobců, bude namísto ve stavebním řízení vedeném také s žalobci posoudit jejich věcné námitky proti stavbě, a to včetně námítky rozporu projektové dokumentace se stavebním povolením kvůli zásahu stavby do části pozemku p. č. XC.

V. Závěr a náklady řízení

21. Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná. Žalovaný zkoumal účastenství žalobců v řízení nedostatečně, když své závěry odůvodnil v podstatě jedinou větou. Jeho rozhodnutí je proto stiženo nepřezkoumatelností [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. S ohledem na tuto vadu rozhodl soud tak, že napadené rozhodnutí zrušil, aniž by nařizoval jednání. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud rozhodl o vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému. Soud neshledal důvod k nařízení jednání ani z důvodu provádění důkazů. Důkazní návrhy žalobců navíc sestávaly téměř výlučně z dokumentů obsažených ve správním spisu, jímž se ve správním soudnictví nedokazuje. Současně soud neshledal důvod k provádění dalších důkazů navržených v žalobě, neboť toho k dosažení shora uvedených závěrů nebylo třeba.
22. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., dle kterého, 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. Ve věci měli úspěch žalobci, kteří byli zastoupeni advokátem.
23. Jejich náklady byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem dvou žalobců za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků v celkové výši 6 000 Kč, odměnou právního zástupce za 2 úkony právní služby učiněné jako společné úkony při zastupování dvou žalobců v celkové výši 9 920 Kč [2 x 2 úkony právní služby po 3 100 Kč snížené o 20 % dle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], náhradou hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu) a 21 % DPH z odměny a náhrady advokáta ve výši 2 209 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 18 729 Kč. Náhradu je třeba uhradit k rukám zástupce žalobců v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.
24. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil povinnost, v souvislosti s níž by jim vznikly náklady řízení. Proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Soud současně neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 nejblíže 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.

Liberec 16. července 2024

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu