



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, v právní věci

žalobkyně:

- a) J. K.
bytem X
- b) M. D.
bytem X
- c) I. M.
bytem X

všechny zastoupeny advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlím Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

proti

žalovanému:

Krajský úřad Zlínského kraje
sídlím třída Tomáše Bati 21, 761 01 Zlín

za účasti:

Mgr. P. S.
sídlím Potoky 5431, 760 01 Zlín
zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Pechancem, Ph.D.
sídlím Štefánikova 3326, 760 01 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2023, č. j. KUZZL 3085/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 19. 1. 2023, č. j. KUZZL 3085/2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyním na náhradě nákladů řízení částku 30 731 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Vojtěcha Doliny.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Soud se v této věci zabýval otázkou, zda měly být žalobkyně účastnicemi společného územního a stavebního řízení.
2. Žalobkyně, resp. jejich právní předchůdkyně, měly v předmětné době ve vlastnictví bytové jednotky v bytovém domě č. p. YA, YB, YC, včetně příslušných spoluvlastnických podílů na společných částech budovy i spoluvlastnických podílů na pozemku parc. č. st. X, na kterém je bytový dům postaven, vše v k. ú. a obci X.
3. Magistrát města Zlína („stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 4. 11. 2020, č. j. MMZL 162721/2020 („rozhodnutí stavebního úřadu“) schválil ve společném územním a stavebním řízení podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, „SZ“) stavební záměr osoby zúčastněné na řízení („OZNR“) nazvaný „Zpracovna potravin“ u objektu č. p. 5431 na pozemcích parc. č. XB a XC v k. ú. X („záměr“). Předmětem stavebního záměru byl přízemní nepodsklepený objekt zpracovny potravin o rozměru 12,1 m na 5,1 m a výšce 3,25 m, zpevněná plocha o velikosti 35 m², jímka na odlučovač tuků, kanalizace, vodovod a podzemní vedení NN.
4. Stavební úřad s žalobkyněmi nejednal jako s účastníky řízení. Žalobkyně proto podaly proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž namítaly, že účastnicemi měly být, vznesly také procesní i věcné námitky. Krajský úřad Zlínského kraje pak toto odvolání rozhodnutím ze dne 19. 1. 2023, č. j. KUZL 3085/2023 („napadené rozhodnutí“) zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť nebylo podáno účastníky řízení.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Žalobkyně namítaly, že napadené rozhodnutí je věcně nesprávné a předcházela mu procesní vada mající vliv na jeho zákonnost. Rozhodnutí je také nepřezkoumatelné, neboť nebyly dostatečně vypořádány námitky žalobkyň a nevycházelo z dostatečných podkladů. Navíc správní orgány neřešily bližší detaily stavební činnosti, neověřily účinky budoucího užívání stavby ani neporovnaly závazná stanoviska, jestli si vzájemně neodporují.
6. Účastníkem řízení má být každá osoba, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům mohlo být dotčeno. Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že za sousední nemovitost je třeba považovat i pozemek, který se stavebním záměrem bezprostředně sousedí. Účastníkem tak mohou být také vlastníci za cestou, za potokem nebo za zjevně bagatelním vklíněným pozemkem jiné osoby. Žalobkyně sice nejsou vlastníky bezprostředně sousedících pozemků, mají však vlastnická práva k bezprostředně sousedícímu bytovému domu, přičemž mezi stavbou a pozemky, na kterých měl být záměr realizován, je vzdálenost několika jednotek metrů. Zcela zjevně tak žalobkyně měly být účastníky řízení. Řízení před správními orgány proto bylo zatíženo závažnými procesními vadami, které měly vliv na zákonnost správních rozhodnutí.

7. Je přitom zarážející, že účastníkem řízení byl také Ing. Z. B., spoluvlastník pozemku p. č. st. XC, na němž se nachází rodinný dům č. p. X, ačkoliv ani jeho stavba ani pozemek se záměrem také přímo nesouvisí, a ještě jsou od záměru odděleny garáže.
8. Záměr je v příkrém rozporu s územně plánovací dokumentací. Stavba je totiž umístěna do ploch smíšených obytných, jejichž hlavním využitím je bydlení, se kterým záměr nemá nic společného. Totéž platí o přípustném využití, kterým jsou pozemky staveb a zařízení souvisejícího občanského vybavení. Správní orgány dále citovaly pojem služba, a bez jakékoliv logické návaznosti dospěly k překvapivému závěru, že zpracovna masa svým údajně malým objemem a umístěním ve vnitrobloku naplňuje přípustné využití. Žádné takové podmínky však územní plán nestanovil, naopak zcela jasně vymezil nepřípustné záměry negativními vlivy (jako snížení kvality ovzduší, narušení pohody bydlení, narušení užívání okolních staveb vlivem provozu, zhoršení životního prostředí nad přípustnou míru), které do jednoho zpracovna masa bezpochyby nese. Zcela absurdní je také přirovnání zpracovny masa k prodejně potravin. Zpracovna masa zkrátka není službou a nepřináší nic pozitivního.
9. Pro lokalitu je typické klidné rodinné bydlení. Záměr se do vnitrobloku dané lokality proto vůbec nehodí a správní orgány k tomu měly přihlížet, což neučinily. Záměr nevyhoví ani zájmu na ochraně veřejného zdraví. Zcela totiž absentuje odkaz na důkaz, že záměr splňuje hlukové limity. Závazné stanovisko Krajské hygienické stanice je proto nepřezkoumatelné. Záměr se nevypořádal ani s námitkami proti ovlivnění ovzduší a obtěžování obyvatel zápachem a není v souladu s principy památkové péče.
10. Žalobkyně nemají problém s architektonickým řešením objektu, nýbrž s jeho účelovým určením. Je třeba upozornit, že i když mají stavby ve vnitrobloku různé využití, žádná z nich nesnižuje hodnotu vnitrobloku jako klidové zóny. Správní orgány proto postupovaly zcela bezohledně, když se nijak nezabývaly vlivem záměru na obyvatele žijící v sousedství a jejich pohodu bydlení.
11. OZNŘ navíc evidentně postupuje salámovou metodou v nepovoleném rozšiřování svého záměru. Rozšiřuje totiž záměr o další zpevněné plochy, které nejsou v napadeném rozhodnutí zahrnuty. Plochy přitom provozně i funkčně se stavbou souvisejí a rozšiřují půdorys stavby. Je tak likvidována další zeleň v lokalitě, záměr zvětšuje svůj skutečný objem, a ještě více se přibližuje k nemovitostem ve vlastnictví žalobkyň.
12. Z výše uvedených důvodů proto žalobkyně navrhy, aby bylo napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena Magistrátu města Zlína k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

13. Podle žalovaného není v této věci sporu ohledně definice pojmu „sousední pozemek“. Žalobkyně nemohou namítat procesní vadu řízení, neboť v rámci společného řízení, kromě námitek uvedených v nepřípustném odvolání, nijak opakovaně nezdůvodňovaly ani nežádaly o to být účastníky řízení. Neučinily tedy právní úkon ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu. Tvrzení, že měly být účastníky, učinily až v odvolání, o kterém bylo rozhodnuto v souladu se správním řádem. Účastenství ve společném řízení pak určuje existence, resp. možnost přímého dotčení věcných práv žalobkyň schváleným záměrem. V odvolání nebylo formulováno žádné potenciální přímé dotčení (zastínění okna, hluk produkovaný konkrétní činností, nebo jiné emise), které by ovlivňovalo konkrétní věcné

právo žalobkyň. Žalobní argumentace byla navíc nad rámec odvolání rozšířena o argumentaci odvozující účastenství ze vzdálenosti bytu od realizovaného záměru.

14. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací byl v řízení posouzen orgánem územního plánování jakožto dotčeným orgánem v souhlasném závazném stanovisku. Toto závazné stanovisko bylo z opatrnosti přezkoumáno nadřízeným orgánem, který neshledal žádné pochybení. Následně byla zákonnost závazného stanoviska posouzena i Ministerstvem pro místní rozvoj, které neshledalo důvod k zahájení přezkumného řízení. Žalovaný odkázal také na další závazná stanoviska dotčených orgánů, která podle něj zajišťují ochranu veřejných zájmů ve vztahu k užívání území, i z hlediska veřejného zdraví a památkové péče. Žalobkyně tak pouze obecně tvrdily, že záměr nesplňuje příslušné požadavky, aniž by tato svá tvrzení jakkoliv podpořily.
15. Žalovaný popřel také užití salámové metody. Rozšíření stavby bez potřebného povolení je řešeno v souladu se stavebním zákonem řízením o odstranění nepovolené stavby. Napadené rozhodnutí o odvolání i rozhodnutí stavebního úřadu je proto srozumitelné, přesvědčivé a dostatečně odůvodněné a žaloba by měla být zamítnuta jako nepřijatelná a nedůvodná.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení a další vyjádření ve věci

16. OZNR uvedla, že žaloba je nepřijatelná, neboť žalobkyně neprokázaly, že by byly na svých právech jakkoliv zkráceny. OZNR dále namítala, že záměr byl projednáván a schvalován zcela v souladu se zákonem. Je tak patrné z celé řady souhlasných stanovisek, která se k záměru vztahují. Správní orgány pak postupovaly správně, pokud žalobkyním postavení účastníků řízení nepřiznaly. Účastníkem řízení je totiž pouze taková osoba, jejíž vlastnické právo by mohlo být záměrem přímo dotčeno. Žalobkyně ovšem netvrdí, jak konkrétně se záměr jejich vlastnického práva dotýká. K žádné procesní vadě řízení proto nedošlo.
17. Tvrzení o rozporu s územním plánem je podle OZNR lživé a šikanózní. Nejedná se o žádnou masovou masnou výrobu, jedná se o drobné podnikání. Záměr je kolaudován jako objekt občanské vybavenosti, k čemuž slouží výdejní okénko pro maloobchodní prodej. Že záměr není v rozporu s principy památkové péče, s ochranou veřejného zdraví, ani s územně plánovací dokumentací, je pak patrné ze závazných stanovisek příslušných dotčených orgánů. Žalobkyně účelově vztahují své výtky na další obyvatele v okolí. Ti však se záměrem žádný problém nemají, což ostatně potvrzuje fakt, že se k žalobě žádný ze sousedů nepřipojil. Žalobkyně navíc vyjádřily pouze své pochybnosti, nepředložily žádné relevantní argumenty, kterými by své obavy podložily. Tyto obavy bez reálného podkladu, navíc již vyvrácené závaznými stanovisky, vůbec nemohou být předmětem žaloby a pro věc jsou proto zcela irelevantní.
18. Žalobkyně na výše uvedená vyjádření reagovaly replikou, v níž zopakovaly svoji dosavadní argumentaci. Na repliku podanou žalobkyněmi reagovala dalším vyjádřením OZNR, nicméně v něm neuváděla žádné nové skutečnosti rozhodné pro posouzení věci.

V. Posouzení věci

19. Žaloba je přípustná, neboť žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) je založena na tvrzení o zkrácení na právech, nikoliv na prokázání tohoto zkrácení, jak se mylně domnívá OZNR. Zkrácení na právech přitom žalobkyně v žalobě tvrdí zcela dostatečně.
20. Žaloba je důvodná.

21. Jádrem sporu byla otázka, zda měly být žalobkyně účastníky řízení. Soud proto nemohl věcně posuzovat společné územní a stavební rozhodnutí, ani závazná stanoviska, ze kterých rozhodnutí stavebního úřadu vychází.
22. Podle § 94k písm. e) SZ 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. Vyžaduje se tak splnění dvou podmínek, a to, že (1) pozemek, od jehož vlastnictví žalobkyně dovozují postavení účastníků řízení, sousedí s pozemkem, na němž má být realizován stavební záměr, a že (2) vlastnické právo k tomuto pozemku může být společným povolením přímo dotčeno.
23. První podmínku je třeba vykládat v souladu s právním názorem vysloveným v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99. Sousedním pozemkem není pouze pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má stavba vzniknout (tzv. mezující pozemek). Sousedství je třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku. Sousedním může být i pozemek, který s plánovanou stavbou bezprostředně nesouvisí, ba dokonce je od stavby i značně vzdálen.
24. Pokud jde o první podmínku, pak je hranice pozemku, na němž je záměr realizován, vzdálena od pozemku ve spoluvlastnictví žalobkyň a na něm stojícího bytového domu pouze několik jednotek metrů. Samotný záměr je pak od bytového domu vzdálen ani ne 20 metrů. Záměr od pozemku ve spoluvlastnictví žalobkyň a na něm stojícího bytového domu sice odděluje úzký pás pozemku ve vlastnictví statutárního města Zlína, tento pozemek však slouží jako veřejná zeleň kolem bytového domu. Mezi záměrem a bytovým domem tak neexistuje žádná překážka. Záměr spočívá v realizaci zpracovny potravin o rozměru 12,1 m na 5,1 m, výšce 3,25 m a zpevněné plochy o velikosti 35 m². Přímo před okny bytového domu má tedy místo zahrady vzniknout na poměry vnitrobloku poměrně rozsáhlá stavba. Podle názoru soudu je tak zřejmé, že je vzhledem k relativní blízkosti a rozměrům záměru nutné žalobkyně považovat za osoby, které mají vlastnické právo k sousednímu pozemku a stavbě na něm.
25. Druhou podmínkou se rozumí změna poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon tohoto práva k nemovitým věcem. Typicky může jít např. o dotčení imisemi ve smyslu § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Přímo dotčen předmětným záměrem tak bude souseď nepochybně v případě stínění, hluku, prachu, zápachu či kouře, vibrací, zvýšení dopravy v případě realizace záměru, zhoršení výhledu apod. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, nebo ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81).
26. Ve vztahu k druhé podmínce žalobkyně uvedly zhoršení kvality prostředí a pohody bydlení, zvýšení hlukové zátěže, nebo imise spočívající v zápachu, který bude záměr produkovat. Zmíněné vlivy jsou přitom výše uvedenou judikaturou vnímány jako přímé dotčení vlastnických práv souseďů. Soud nad rámec uvedeného doplňuje, že vzhledem k umístění záměru může být pohoda bydlení žalobkyň a jejich právo pokojného užívání dotčeno nejen záměrem jako takovým, ale také běžnými průvodními jevy jeho provádění, jako je dočasně zvýšený hluk, provoz, zhoršení pohody bydlení apod. Žalobkyně tak v případě předmětného záměru byly osobami ve smyslu § 94k písm. e) SZ.
27. Obrana žalovaného ani OZNR proti tomuto závěru pak nemohla být úspěšná. Účastenství ve společném územním a stavebním řízení není podmíněno vyhověním věcným námitkám. Do vlastnického nebo jiného věcného práva osoby, která se domáhá účastenství v řízení, ve

skutečnosti nemusí být vůbec zasaženo. Postačuje pouhá možnost, že rozhodnutím vydaným v tomto řízení bude její právo přímo dotčeno (pouhá potencialita přímého dotčení práva). Teprve při věcném posouzení pak bude postaveno najisto, zda se tak skutečně stalo. Účastenství ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68). Zpravidla postačí, že osoba, která se domáhá postavení účastníka, tvrdí skutečnosti dokládající dotčení na vlastnickém či jiném věcném právu. Prokázání opaku je pak povinností správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63).

28. Posuzuje se tedy pouze potencialita dotčení práv souseda. Vzhledem k tomu, že vymezení účastníků je jedním z prvních úkonů, které správní orgán činí ještě před věcným posouzením, účastníky ani jinak než pouze na základě teoretické možnosti zásahu do jejich vlastnických práv vymezit nelze. Pro rozhodnutí soudu tak bylo zcela nepodstatné, jakým způsobem po vydání povolení probíhala realizace stavby, jakým způsobem věc posoudily dotčené orgány, a zda k přímému dotčení vlastnických práv skutečně došlo či nedošlo. Soud proto pro nadbytečnost neprováděl důkazy dokumentující realizovaný stavební záměr nebo prezentaci jeho probíhající činnosti (fotografie předložené žalobkyněmi č. l. 11-12, 22-28, 30-31 soudního spisu, kopie změny územního plánu č. l. 29 soudního spisu, fotografie předložené OZNŘ č. l. 90-92 soudního spisu).
29. Za stanovení správního okruhu účastníků řízení je zodpovědný zejména správní orgán, případně stavebník, tedy OZNŘ. Vedení řízení s nesprávně vymezeným okruhem účastníků je pak vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí žalovaného proto neobstojí a je na místě jej zrušit. Na tomto závěru nic nemění způsob, jakým se žalobkyně snažily domáhat postavení účastníka v řízení, ani jeho intenzita. Zabývat se dalšími žalobními námitkami by bylo předčasné, neboť soud nemůže předjímat, jakým způsobem věc žalovaný posoudí.
30. Opomenutí účastníka řízení je jednou z nejzávažnějších vad správního řízení, kterou zpravidla nelze v odvolacím řízení napravit. Judikatura správních soudů nicméně dovodila, že v určitých mimořádných případech lze tuto vadu zhojit v odvolacím řízení, jsou-li námitky opomenutých účastníků zjevně bezdůvodné nebo šikanózní (viz např. z poslední doby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2023, č. j. 10 As 543/2021-74). Žalovaný se dosud námitkami uplatněnými žalobkyněmi v odvolání věcně nezabýval, neboť odvolání zamítl jako nepřijatelné. Je to přitom žalovaný, kdo je primárně povolán k tomu, aby posoudil, zda lze shledanou vadu řízení (výjimečně) napravit v odvolacím řízení, nebo zda je (zpravidla) na místě zrušit též rozhodnutí stavebního úřadu. Soud proto v této fázi neshledal důvod pro to, aby přikročil též ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, jak požadovaly žalobkyně.

VI. Závěr a náklady řízení

31. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“) bez jednání.
32. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 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. Žalobkyně byly ve věci úspěšné, soud jim proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady vzniklé žalobkyním jsou tvořeny odměnou jejich zástupce za dva

úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a žaloba) podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí při zastupování tří účastníků částku 7 440 Kč [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Soud žalobkyním nepřiznal odměnu za úkon spočívající v replice k vyjádření žalovaného a OZNR. Soud žalobkyně k této replice nevyzýval a obsahově toto podání nepřináší k věci nic nového. Soud proto náklady na ni nepovažuje za účelně vynaložené. Dále žalobkyním náleží náhrada hotových výdajů jejich zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 3 251 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a zaplacený soudní poplatek za žalobu a za návrhy na přiznání odkladného účinku v celkové výši 12 000 Kč. Celkem tedy žalobkyním na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 30 731 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám jejich zástupce v přiměřené lhůtě.

33. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. srpna 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu