

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Obec Horka nad Moravou,** se sídlem nám. Osvobození 16/46, Horka nad Moravou, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 501/16, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2014, č. j. KUOK 54142/2014, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **KRALUPOL a.s.,** se sídlem Jandova 10/3, Praha 9, zast. JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 6. 10. 2016, č. j. 65 A 20/2014 - 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) napadla shora označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2014, č. j. KUOK 54142/2014. Tímto rozhodnutím žalovaný jako nepřípustné zamítl odvolání žalobkyně proti stavebnímu povolení ze dne 21. 2. 2014, sp. zn. SMOl/OPS/42/3223/2013/Kol, č. j. SMOL/038433/2014/OS/PS/Kol, které se týkalo stavby „rozšíření technologie DS LPG Horka nad Moravou“. Stavba spočívala v rozšíření skladu o čtyři válcové zásobníky LPG o jmenovitém objemu každého zásobníku 250 $m^3$ (průměr zásobníků je 3,8 m a délka 23,15 m). Součástí stavby bylo vybudování chodníků z betonových prvků, vybudování schodiště na severozápadním svahu násypu, vybudování oplocení a vybudování ochranné železobetonové zdi směrem k obci Horka nad Moravou o délce 33 m a výšce 4 m. Jako nepřípustné žalovaný zamítl

odvolání, jelikož shledal, že žalobkyně nemohla být prováděním navržené stavby přímo dotčena na vlastnickém právu k pozemkům či stavbám na nich, tudíž nebyla účastníkem řízení. Jedině účastník řízení přitom může podat odvolání.

[2] Krajský soud uvedl, že dle § 109 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon"), je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.

[3] Krajský soud konstatoval, že žalovaný se ve svém rozhodnutí věnoval pojmu „soused", jehož vymezení nebylo mezi stranami sporné. Nezabýval se však pojmem „provádění stavby" užitým v § 109 písm. e) stavebního zákona. Žalovaný se dle soudu zabýval skutečnostmi a námitkami, které obsahově brojily proti stavebnímu záměru jako takovému. Nešlo však o hodnocení, které by mělo dopad do stavebního řízení. Umístění stavby při zohlednění jejího účelu, tj. její provoz, jsou otázky, které jsou řešeny v územním řízení. Dle § 114 odst. 2 stavebního zákona není možné uplatnit ve stavebním řízení námitky, které mohly být uplatněny v územním řízení. Přímé dotčení osob, které by mohly být účastníky stavebního řízení, lze spatřovat jen v důsledcích samotného provádění stavby, tj. stavební činnosti v úzkém smyslu.

[4] Osobě, která se považuje za účastníka řízení z titulu vlastnictví sousedního pozemku a které bylo odepřeno právo nahlédnout do spisu nebo se alespoň seznámit s textem stavebního povolení, nelze vytýkat jistou obecnost a nekonkrétnost jejích námitek či to, že opakuje námitky uplatněné v územním řízení. Nejde-li o stavbu, jejíž provádění např. vzhledem k velké vzdálenosti od plánované stavby nemůže ovlivnit vlastníky vzdálených pozemků, měl by správní orgán umožnit dle § 38 správního řádu nahlédnout do spisu těm osobám, jejichž přímé dotčení je s ohledem na vzdálenost jejich nemovitosti od plánované stavby pochybné.

[5] S ohledem na rozsah stavby a nejnižší vzdálenost pozemku žalobkyně se dle hodnocení krajského soudu v nynější věci nejednalo o případ, kdy by účastenství žalobkyně, tj. splnění podmínek § 109 písm. e) stavebního zákona, bylo *a priori* vyloučeno.

[6] Žalobkyně přitom žádala o poskytnutí kopie správního spisu nebo alespoň samotného stavebního povolení, čehož si žalovaný byl vědom, neboť současně s odvoláním proti stavebnímu povolení rozhodoval o tom, zda nedošlo k pochybení při odepření práva žalobkyně nahlédnout do spisu. V napadeném rozhodnutí žalovaný sice odpovídal žalobkyni na její námitky týkající se provozu daňového skladu, nevyložil však pojem „provádění stavby" a nezabýval se tím, zda žalobkyně byla schopna vůbec relevantní námitky proti provádění stavby vznést. Krajský soud tak shledal, že žalovaný zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, proto jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

## II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatelka namítla, že ačkoli se žalovaný věnoval zejména odvolacím námitkám, které se týkaly spíše umístění stavby, neopomněl se zabývat ani tím, zda mohla být žalobkyně přímo dotčena prováděním stavby. Stěžovatelka v dané souvislosti odkázala na

hodnocení žalovaného na straně 7 rozhodnutí o odvolání. Z hodnocení žalovaného je patrné, že veškeré účinky provádění stavby se omezují jen na pozemky, na nichž byla stavba povolena.

[8] Žalobkyně v odvolání a ani v žalobě netvrdila, že by mohla být prováděním stavby přímo dotčena na vlastnickém právu ke svým nemovitostem. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), zvýšil odpovědnost účastníka za rozsah odvolacího přezkumu, neboť do jeho dispozice svěřil, v jakém rozsahu a z jakých důvodů má být odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumáno. Odvolací přezkum byl vymezen žalobkyní a žalovaný se jejími námitkami zabýval, byť nebyly pro věc relevantní, a současně se zabýval i tím, zda by žalobkyně mohla být přímo dotčena prováděním stavby.

[9] Stěžovatelka nerozumí argumentaci krajského soudu o tom, že žalovaný měl nechat žalobkyni nahlédnout do správního spisu. Tentýž senát krajského soudu v rozsudku ze dne 6. 10. 2016, č. j. 65 A 42/2014 - 35, rozhodl o zamítnutí žaloby obce Horka nad Moravou ve věci nahlížení do daného správního spisu. Žalobkyně nenaplnila ani jednu z podmínek v § 38 správního řádu, tj. nebyla ani účastnicí daného řízení a ani neprokázala právní zájem na nahlížení do spisu.

[10] Otázku, zda usnesení o odepření nahlížení do spisu dle § 38 odst. 5 správního řádu bylo vydáno v souladu se zákonem, považuje stěžovatelka za předběžnou otázku, jejíž řešení bylo pro krajský soud závazné. Rozhodl-li soud v rozporu s jím vysloveným názorem na zákonnost odepření nahlížení do spisu, zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na zákonnost. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

## III. Vyjádření žalobkyně a žalovaného a replika stěžovatelky

[11] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že své odvolání podala bez možnosti nahlédnout do správního spisu. Je tak logické, že její argumentace k dotčení práv nemohla být konkrétní a mohla se uchýlit jen k námitkám ohrožení celé obce plánovanou stavbou a námitkám k provádění a provozu dané stavby, jako je zvýšení hlučnosti, prašnosti, dopravní zátěže či zhoršení stavu příjezdových cest. Odepření nahlížení do spisu dle žalobkyně nemá žádný vliv na posuzování účastenství ve stavebním řízení, není proto relevantní odkaz stěžovatelky na rozsudek krajského soudu ze dne 6. 10. 2016, č. j. 65 A 42/2014 - 35, který se vyjadřoval k odepření nahlížení do spisu.

[12] Na okraj žalobkyně zmínila, že po vydání stavebního povolení bylo zrušeno územní rozhodnutí. Za nepřijatelné považuje, že i přes zrušení územního rozhodnutí zůstalo v platnosti stavební povolení. Navrhla kasační stížnost zamítnout.

[13] Žalovaný má za to, že pojem „provádění stavby" vymezil dostatečně. Poukázal na stranu 7 svého rozhodnutí, kde se zabýval tím, že prováděním stavby nemůže být žalobkyně přímo dotčena na vlastnickém právu k sousednímu pozemku. Žalobkyně nebyla účastníkem stavebního řízení, nemohla proto podat odvolání a bylo tak zcela správné rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost. Žalovaný souhlasí s návrhem

stěžovatelky, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobkyně poukázala na § 94 odst. 5 stavebního zákona, dle něhož dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení, územní rozhodnutí se již nevydává. Ze správního spisu muselo být zřejmé, jakým způsobem bude stavba prováděna. To žalovaný posoudil a zhodnotil, že provádění stavby se nemůže práv žalobkyně dotknout.

## IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Základní okolnosti charakterizující nynější věc jsou následující. Magistrát města Olomouce vydal stavební povolení na stavbu „rozšíření technologie DS LPG Horka nad Moravou“. Se žalobkyní (obcí Horka nad Moravou) nejednal jako s účastnicí stavebního řízení. Žalobkyně posléze podala odvolání proti stavebnímu povolení na uvedenou stavbu, které žalovaný zamítl pro nepřípustnost, jelikož shledal, že žalobkyně nebyla a ani neměla být účastnicí stavebního řízení. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, ve svém rozsudku posoudil dva okruhy právních otázek. Jednak shledal, že žalobkyně, které přes její žádost nebyl zpřístupněn správní spis týkající se stavebního řízení, byla limitována v možnosti uplatnit odvolací námitky. Jednak shledal, že při posuzování toho, zda žalobkyně měla být účastnicí stavebního řízení, žalovaný nevyložil pojem „provádění stavby“ užitý v § 109 písm. e) stavebního zákona, který byl podstatný pro zhodnocení účastenství. Dle § 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*“.

### *IV. a) Nahlížení do spisu*

[17] Krajský soud ve svém rozsudku konstatoval, že žalobkyně žádala o nahlédnutí do spisu o stavebním povolení. Shledal, že žádá-li o nahlédnutí do spisu osoba, u níž jsou dány pochybnosti, zda je či není účastníkem, má správní orgán takové osobě umožnit nahlédnout do spisu. Ve vztahu k žalobkyni krajský soud shledal, že její účastenství nebylo *a priori* vyloučeno, tj. o jejím účastenství panovaly pochybnosti. Krajský soud pak dospěl k závěru, že bez znalosti spisu byla žalobkyně limitována v možnosti hájit svá práva v odvolacím řízení.

[18] Pro účely posuzování nahlížení do spisu v nyní napadeném rozsudku krajský soud vycházel z § 28 odst. 1 správního řádu, dle něhož má být za účastníka považován v pochybnostech i ten, kdo tvrdí, že je účastník, dokud se neprokáže opak. Byť krajský soud § 28 odst. 1 správního řádu nezmínil výslovně, jasně se vyjadřoval k pochybnostem o

účastenství, na kterém stavěl své závěry. Pojednal o tom, že před skončením řízení o odvolání proti stavebnímu povolení existovaly pochybnosti o účastenství žalobkyně. S ohledem na tyto existující pochybnosti shledal, že žalobkyni mělo být před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení umožněno nahlédnout do spisu o stavebním povolení (z kontextu rozsudku krajského soudu vyplývá, že tomu tak mělo být dle § 28 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 38 odst. 1 správního řádu, dle něhož mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu).

[19] Stěžovatelka s tímto hodnocením krajského soudu nesouhlasí a namítla, že žalobkyně nesplnila podmínky pro to, aby jí mohlo být umožněno nahlížení do spisu. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil a konstatuje, že v souvislosti se žádostí žalobkyně o nahlížení do spisu bylo řízení o odvolání zatíženo vadou ve dvou směrech. Jednak tím, že o žádosti o nahlížení do spisu nebylo vůbec rozhodnuto před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení, jednak tím, že žalobkyni mělo být před vydáním rozhodnutí o odvolání k její žádosti umožněno seznámit se se správním spisem vedeným v řízení o stavebním povolení.

[20] Pro hodnocení vztahující se k nahlížení do spisu je vhodné na tomto místě zmínit, v jaké časové souslednosti probíhaly podstatné úkony ve správním řízení týkajícím se stavebního povolení a kdy žalobkyně podala žádosti o poskytnutí kopie správního spisu. Průběh těchto událostí byl následující:

1. Dne 21. 2. 2014 vydal stavební úřad stavební povolení. Se žalobkyní nejednal jako s účastníkem řízení.
2. Dne 28. 3. 2014 žalobkyně podala žádost o poskytnutí kopie spisové dokumentace ve věci stavebního povolení. K osudu této žádosti viz ad 4. níže.
3. Dne 2. 4. 2014 žalobkyně podala odvolání proti stavebnímu povolení a dne 6. 6. 2014 o tomto odvolání žalovaný rozhodl (toto rozhodnutí bylo napadeno žalobou v nynější věci).
4. O žádosti o poskytnutí spisové dokumentace (ad 2. výše) Magistrát města Olomouce rozhodl usnesením ze dne 18. 7. 2014, č. j. SMOl/OPS/42/1167/2014/Kol, kterým na základě § 38 odst. 5 správního řádu odepřel nahlížení do spisu. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 8. 2014, č. j. KUOK 75944/2014.

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádost o nahlížení do spisu sice byla podána před podáním odvolání, ale měla úzkou návaznost na následně zahájené řízení o odvolání. Ve své žádosti ze dne 26. 3. 2014 o poskytnutí spisové dokumentace žalobkyně zmínila, že se považuje za opomenutou účastnici stavebního řízení, a požadovala, aby s ní jako účastnicí bylo jednáno. Následně v době, kdy již probíhalo řízení o odvolání proti stavebnímu povolení, žalobkyně ve vztahu k podané žádosti o nahlížení do spisu poukazovala na to, že neznalost spisu limituje možnost hájit její práva v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení. Konkrétně uvedla, že „*pokud nám byl navíc odepřen přístup do spisu, nejsme ani seznámeni s dalšími neblahými důsledky plynoucími z provádění stavby a tímto je nám odebráno právo vznášet další relevantní námitky, neboť neznáme způsob provádění stavby*“ (k tomu viz její odvolání proti usnesení Magistrátu města Olomouce ze dne 3. 4. 2014, č. j. SMOl/OPS/42/1167/2014/Kol). O tom, že i z tohoto důvodu žalobkyně žádala nahlédnout do spisu, musel mít žalovaný povědomost. Dne 24. 4. 2014

totiž od Magistrátu města Olomouce žalovaný obdržel jak odvolání proti stavebnímu povolení se správním spisem, tak spisovou dokumentaci obsahující žádost o nahlížení do spisu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na to, že o nahlížení do spisu žádala žalobkyně též proto, aby mohla lépe hájit své zájmy v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení, bylo nezbytné žádost o nahlížení do spisu vyřídit před rozhodnutím o odvolání. To se nestalo a řízení o odvolání tak bylo zatíženo vadou.

[22] Jakkoli lze o nahlížení do spisu žádat i po pravomocném skončení řízení (ve vztahu k účastníkům je to v § 38 odst. 1 správního řádu zmíněno výslovně), nahlížení do spisu je institut spojený především s vedením řízení. V nynější věci bylo vzhledem k výše uvedenému zřejmé, že žádost o nahlížení do spisu měla úzkou návaznost na následně zahájené řízení o odvolání proti stavebnímu povolení. Z tohoto důvodu bylo nezbytné žádost o nahlížení do spisu vyřídit před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení. Již samotnou skutečnost, že o žádosti o nahlížení do spisu bylo rozhodnuto až po vydání rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení, je možno označit za vadu řízení o odvolání.

[23] V posuzované věci navíc byly dány podmínky pro to, aby žalobkyni bylo před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení nahlížení do spisu umožněno.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že v nynější věci není na první pohled zřejmé, zda žalobkyni svědčilo účastenství ve stavebním řízení. Účastníkem stavebního řízení je dle § 109 písm. e) stavebního zákona „*vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*“. Vzhledem ke vzdálenosti pozemků žalobkyně od navrhované stavby (její nejbližší pozemek je od navrhované stavby zásobníků vzdálen přibližně 23 m a od navrhované stavby železobetonové zdi přibližně 8 m) byly dány pochybnosti o tom, zda žalobkyni svědčí nebo nesvědčí účastenství ve stavebním řízení. Dle § 28 odst. 1 správního řádu se za účastníka v pochybnostech považuje i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Dle § 38 odst. 1 správního řádu mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu.

[25] Pochybnosti o účastenství nebyly před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení odstraněny. V řízení o stavebním povolení nebylo vydáno usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, zda žalobkyně je či není účastníkem. V průběhu řízení o odvolání, které podala výhradně osoba, jež o sobě tvrdí, že byla opomenutým účastníkem, se usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu nevydává, ale v rámci posouzení důvodnosti odvolání si odvolací orgán jako předběžnou otázku vyjasní, zda odvolání podala osoba, které svědčilo účastenství v řízení, z něhož vzešlo odvoláním napadené rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, publikovaný pod č. 3288/2015 Sb. NSS).

[26] S ohledem na existenci pochybností o účastenství žalobkyně ve stavebním řízení Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení měla žalobkyně ke své žádosti dostat možnost nahlédnout do spisu o stavebním povolení na základě § 38 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 28 odst. 1 správního řádu.

[27] Podpůrně lze k tomu, že žalobkyni mělo být před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení umožněno nahlédnout do spisu, poukázat i na § 38 odst. 2 správního řádu, dle něhož platí: „*Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*“ Nutno zdůraznit, že citované ustanovení dopadá na nahlížení do spisu osobami odlišnými od účastníků či jejich zástupců. Otázka, zda žalobkyně měla nebo neměla být účastníkem stavebního řízení, není dosud s konečnou platností vyřešena (v dalším řízení o odvolání, kam se věc na základě rozsudku krajského soudu vrací, se touto otázkou bude žalovaný zabývat, přičemž správní soudy tuto otázku nevyřešily). Nicméně ve vztahu k nynější věci lze konstatovat, že žalobkyně splňovala před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení to, že je u ní dán zájem na nahlédnutí do spisu o stavebním povolení, tímto nahlédnutím do spisu nemůže být porušeno právo některého účastníka a není to v rozporu ani s veřejným zájmem. Bez ohledu na to, zda u žalobkyně nakonec bude nebo nebude shledáno, že jí svědčí účastenství ve stavebním řízení (resp. i pro případ, že v konečném důsledku žalobkyni účastenství ve stavebním řízení nesvědčilo), je možno konstatovat, že i s ohledem na § 38 odst. 2 správního řádu jí mělo být umožněno nahlédnutí do spisu před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení, a to s ohledem na její zájem na nahlédnutí do spisu za situace, kdy toto nahlédnutí neporušuje práva účastníků či dotčených osob ani veřejný zájem.

[28] Zájem žalobkyně na nahlédnutí do spisu vyplýval z toho, že se domáhala znalosti obsahu spisu, aby mohla lépe hájit svá práva v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení. Právo účastníků, popřípadě dalších dotčených osob, by nebylo nahlédnutím do spisu porušeno z důvodu, že spis o stavebním povolení pro stavbu zásobníků LPG neobsahuje ani pro stavebníka ani pro jiné osoby údaje, na nichž by byl zájem je před žalobkyní utajovat. Ostatně žalobkyně byla účastnicí územního řízení k této stavbě, tudíž o ní má již informace. Nahlédnutí žalobkyně do spisu o stavebním povolení je z hlediska veřejného zájmu zcela indiferentní.

[29] Ve vztahu k nahlížení do spisu stěžovatelka namítla, že je pro ni nesrozumitelné hodnocení krajského soudu o tom, že žalobkyni mělo být před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení umožněno nahlédnout do spisu. Nesrozumitelnost tohoto hodnocení spojovala s tím, že až po rozhodnutí o odvolání o stavebním povolení bylo rozhodnuto o žádosti o nahlížení do spisu, a to tak, že nahlížení bylo odepřeno (viz bod [20] ad 4. výše). Odvolání proti rozhodnutí o nahlížení do spisu Krajský úřad Olomouckého kraje zamítl rozhodnutím ze dne 19. 8. 2014, č. j. KUOK 75944/2014. Proti právě uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 6. 10. 2016, č. j. 65 A 42/2014 - 35. Stěžovatelka poukazuje na to, že ve zmíněném rozsudku č. j. 65 A 42/2014 - 35 (tento rozsudek není předmětem této kasační stížnosti) krajský soud neshledal nezákonnost v odepření nahlížení do spisu. Na okraj je možno poznamenat, že řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku bylo usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 1 As 343/2016 - 20, zastaveno pro zpětvzetí kasační stížnosti.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nyní napadený rozsudek (č. j. 65 A 20/2014 - 95) nesrozumitelný není. Své hodnocení ve vztahu k nahlížení do spisu v něm totiž krajský soud pochopitelným způsobem popsal (viz body [17] a [18] shora).

[31] Lze též zmínit, že krajský soud dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování žalovaného o odvolání proti stavebnímu povolení (rozhodnutí podepsáno dne 6. 6. 2014 a vypraveno dne 11. 6. 2014). Skutkový stav, z něhož krajský soud vycházel, byl charakterizován mj. tím, že byly dány neodstraněné pochybnosti o účastenství žalobkyně, a tím, že před vydáním rozhodnutí o odvolání byl dán právní zájem žalobkyně na nahlédnutí do spisu za účelem informovaného hájení jejích práv v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení (zejména co se týče tvrzení o možném přímém dotčení jejího vlastnického práva k sousedním pozemkům).

[32] V rozsudku ze dne 6. 10. 2016, č. j. 65 A 42/2014 - 35, na který poukázala stěžovatelka a jímž krajský soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí o odepření nahlížení, krajský soud vycházel ze skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování o odvolání proti usnesení o odepření nahlížení (rozhodnutí podepsáno dne 19. 8. 2014 a téhož dne vypraveno). Tento skutkový stav se od skutkového stavu ke dni rozhodování o odvolání proti stavebnímu povolení lišil v tom, že již nebyly dány pochybnosti o účastenství žalobkyně v řízení o stavebním povolení. Krajský soud vycházel ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku č. j. 65 A 42/2014 - 35 z toho, že pochybnosti byly odstraněny v rozhodnutí ze dne 6. 6. 2014 o odvolání proti stavebnímu povolení, kde byla otázka účastenství žalobkyně řešena jako předběžná otázka a kde bylo uvedeno, že žalobkyni účastenství ve stavebním řízení nesvědčilo. Současně ke dni rozhodování žalovaného o odvolání proti usnesení o odepření nahlížení nemohl být dán zájem stěžovatelky na nahlédnutí do spisu z důvodu hájení jejích práv v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení, které v tu dobu bylo již několik měsíců skončené.

[33] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že způsob, jakým krajský soud rozhodl o nahlížení do spisu v rozsudku ve věci odvolání proti usnesení o odepření nahlížení do spisu vydanému až po rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení, nečiní nyní napadený rozsudek ve věci odvolání proti stavebnímu povolení nesrozumitelným. Rozdíly v závěrech krajského soudu v nyní napadeném rozsudku č. j. 65 A 20/2014 - 95 a stěžovatelkou odkazovaném rozsudku (č. j. 65 A 42/2014 - 35) byly totiž způsobeny rozdílností ve skutkovém stavu, z něhož krajský soud v jednotlivých rozsudcích vycházel. Důvody, proč v nynější věci krajský soud shledal, že před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení měla stěžovatelka dostat možnost se seznámit se spisem, krajský soud vyložil.

[34] Z důvodu popsaných rozdílů ve skutkovém stavu není možné přisvědčit stěžovatelce v tom, že z později vydaného rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu měl krajský soud vyjít jako ze závazného v řízení o žalobě proti odvolání proti stavebnímu povolení. Z toho, že dne 19. 8. 2014 žalovaný zamítl odvolání proti usnesení ze dne 18. 7. 2014 o odepření nahlížení do spisu, nelze vycházet při hodnocení, zda za jiných skutkových okolností a v době, která těmto rozhodnutím předcházela, tj. před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení, byly dány důvody pro odepření nahlížení do spisu.

[35] Nejvyšší správní soud může shrnout, že řízení o odvolání proti stavebnímu povolení bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že o žádosti o nahlížení do spisu nebylo vůbec rozhodnuto před vydáním rozhodnutí o odvolání, a v tom, že žalobkyni mělo být před vydáním rozhodnutí o odvolání k její žádosti umožněno seznámit se se správním spisem vedeným v řízení o stavebním povolení. Bez znalosti spisu o stavebním povolení byla žalobkyně limitována v možnosti uvést informovanou argumentaci o přímém dotčení jejího vlastnického práva k sousedním pozemkům prováděním navržené stavby. Vzhledem k tomu, že nejbližší pozemky žalobkyně nedělí od navržené stavby nijak velká vzdálenost, nelze vyloučit, že by žalobkyně po seznámení se spisem mohla v daném směru přijít s relevantní argumentací, které si žalovaný nemusel být vědom. Šlo tak o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání.

*IV. b) Posouzení, zda se žalovaný vyjádřil k tomu, zda byla žalobkyně prováděním stavby přímo dotčena*

[36] Krajský soud ve svém rozsudku žalovanému vytknul, že se nezabýval pojmem „provádění stavby“ při posuzování otázky, zda žalobkyně měla být účastnicí stavebního řízení. Tuto otázku žalovaný hodnotil jako předběžnou, a jelikož si ji posoudil tak, že účastenství žalobkyně ve stavebním řízení neshledal, zamítl její odvolání proti stavebnímu povolení pro nepřípustnost, jelikož vycházel z toho, že jej nepodal účastník řízení.

[37] V rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že ve vztahu k žalobkyni nebyl naplněn § 109 písm. e) stavebního zákona, dle něhož je účastníkem stavebního řízení „*vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*“.

[38] Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o odvolání proti stavebnímu povolení bylo zatíženo vadou tím, že o žádosti o nahlížení do spisu nebylo vůbec rozhodnuto před vydáním rozhodnutí o odvolání, a tím, že žalobkyni mělo být před vydáním rozhodnutí o odvolání k její žádosti umožněno seznámit se se správním spisem vedeným v řízení o stavebním povolení. V dalším řízení před žalovaným, kam se věc na základě rozsudku krajského soudu vrací, bude mít žalobkyně prostor, aby na základě znalosti spisu o stavebním povolení ve svém odvolání rozvedla, v čem spatřuje přímé dotčení svého vlastnického práva k sousedním pozemkům prováděním stavby. Jestliže tak učiní, bude povinností žalovaného se s touto argumentací vypořádat v rámci posouzení, zda odvolání podal účastník předchozího řízení. I při vědomí toho, že žalobkyni je třeba v dalším řízení dát možnost na základě znalosti spisu argumentovat o dotčení ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona, nelze souhlasit s krajským soudem, že by žalovaný vůbec nevyložil pojem „provádění stavby“ v nynější věci.

[39] V obecném obsahu tohoto pojmu, pod který spadají otázky související s faktickým prováděním stavby, tj. především stavební činností, zjevně krajský soud nespatřoval problém. Sám totiž v rozsudku uvedl, že sem spadají „*důsledky samotného provádění stavby, tj. stavební činnosti v úzkém smyslu (výstavba)*“. Nejvyšší správní soud uvádí, že v podmínkách nynější věci se žalovaný možností přímého dotčení žalobkyně na vlastnickém právu k jejím sousedním pozemkům či stavbám na nich prováděním stavby zabýval na straně 7 rozhodnutí o odvolání.

[40] Žalovaný zde uvedl: „*Samotné provádění stavby, jak je zřejmé z projektové dokumentace stavby, zejména z části E.1 – Zásady organizace výstavby, bude probíhat ve stávajícím prostoru daňového skladu LPG na pronajatých pozemcích (pozemek parc. č. X v k. ú. X) v areálu firmy Delta Army, s. r. o., v prostoru navazujícím severovýchodním směrem od stávajících dvou podzemních skladových zásobníků. Východně je prostor ohraničen stávajícím stáčecícm místem železniční cisterny s železobetonovou požární zdí, severozápadně stávajícím objektem vodárny, severně stávajícím oplocením areálu, vše na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Areál firmy Delta Army, s. r. o., je oplocen, proto není uvažováno se zvláštním oplocením staveniště. Jako mezideponie pro ukládání zeminy a pro materiály pro obsyp a zásyp zásobníků bude použito ploch v rámci areálu na jeho severním okraji, také na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Příjezdy a přístupy na staveniště budou po stávajících komunikacích v rámci areálu, s vjezdem do areálu odbočením ze silnice III. třídy č. 4465, která vede na východní straně areálu.*“

[41] Žalovaný si byl současně dobře vědom toho, že v blízkosti stavby má žalobkyně své pozemky (žalovaný výslovně zmiňoval dva nejbližší – pozemky parc. č. X a X). Nejde o přímo sousedící pozemky s pozemkem, na němž má být realizována stavba. Uvedl, že nejmenší vzdálenost těchto pozemků od navržené stavby železobetonové zdi je 8 m a nejmenší vzdálenost od zásobníků plynu 23 m (viz strana 6 rozhodnutí o odvolání). Žalovaný se současně zmínil o charakteru těchto pozemků žalobkyně dle územního plánu a s ohledem na mapové podklady a letecké snímky ve spise znal i jejich faktický charakter.

[42] Jak konstatoval Ústavní soud v citované části nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (publikovaném pod č. 96/2000 Sb. a jako N 43/17 SbNU 303, dostupný z http://nalus.usoud.cz), posouzení, zda je dána možnost přímého dotčení, bude záležet na okolnostech individuálního případu s přihlédnutím k povaze zamýšlené stavby. Nejvyšší správní soud konstatuje, že relevantní rovněž bude charakter pozemku či stavby, vůči nimž se možnost dotčení ověřuje.

[43] O uspořádání a vzdálenosti nejbližších pozemků náležejících žalobkyni (pozemky parcelních č. X a X) se žalovaný ve svém rozhodnutí zmínil (viz bod [41] shora). Z katastrální mapy vykreslené přes letecký snímek, která je založena ve spise, je zřejmé, že žalovaný měl podrobné informace o charakteru posuzovaných pozemků. Nejbližší pozemky žalobkyně tvoří úzký dlouhý pás vedoucí souběžně se severovýchodní hranicí pozemku, na němž má být stavební záměr realizován. Mezi tímto pozemkem a nejbližšími pozemky žalobkyně je několik pozemků náležejících společnosti Delta Army zarostlých keři, stromy či travním porostem. Žalovaný též ve svém rozhodnutí zdůraznil, že pozemky žalobkyně přímo nesousedí s pozemkem, na němž má být stavba realizována, a že od ochranné zdi je pozemek žalobkyně vzdálen nejméně 8 m a od zásobníků pak 23 m. O charakteru nejbližších pozemků žalobkyně měl žalovaný taktéž jasno, a to jednak z katastrální mapy vykreslené přes letecký snímek, jednak z údajů o druhu pozemku z katastru nemovitostí (pozemek parcelního č. X – orná půda, pozemek parcelního č. X – ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda).

[44] I o charakteru stavebních prací musel mít žalovaný s ohledem na spisový materiál jasno. U zásobníků půjde o odtěžení zeminy, zhutnění podkladu, osazení kovových zásobníků a jejich obsypání. Podstata provádění stavby chodníků i ochranné železobetonové zdi a navazujícího plotu z pletiva je zcela zřejmá.

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr žalovaného, že prováděním stavby nemůže být žalobkyně na vlastnickém právu k jejím pozemkům žádným způsobem přímo dotčena, byl v rozhodnutí o odvolání vyjasněn, a to i ve vztahu k pojmu „provádění stavby“. Ve zkratce lze hodnocení žalovaného shrnout tak, že dopad provádění stavby bude patrný uvnitř oploceného areálu společnosti Delta Army a že popsaný charakter stavební činnosti žalovaný nepovažoval za natolik rušivý, aby mohl jakkoli způsobit přímé dotčení vlastnického práva k pozemkům žalobkyně, a to s ohledem na jejich charakter a s ohledem na jejich vzdálenost od stavby. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, který žalovanému nesprávně vytknul, že nevyložil pojem „provádění stavby“.

[46] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že pro hodnocení, zda žalobkyni svědčilo účastenství ve stavebním řízení, bylo podstatné, zda provádění stavby se může přímo dotknout vlastnického práva k pozemkům žalobkyně nebo jejím stavbám na nich, nikoli však to, zda umístěním navrhované stavby nebo jejím provozem po dokončení může být žalobkyně přímo dotčena ve vlastnickém právu ke svým nemovitostem. Krajský soud má pravdu v tom, že přímé dotčení umístěním sousedních nemovitostí stavby či jejím provozem by bylo důvodem účastenství v územním řízení. Dle § 114 odst. 2 stavebního zákona se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení. Předmět územního řízení a stavebního řízení je odlišný, a proto je na zákonné úrovni i jinak vymezeno účastenství v těchto řízeních. Je sice pravda, že žalovaný se v rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolání vyjadřoval i k otázkám, které mají své místo v územním rozhodnutí (k nim viz bod [47] níže), to však nic nemění na tom, že rozhodnutí o odvolání obsahuje i úvahy k § 109 písm. e) stavebního zákona.

[47] Úvahy žalovaného, které mají vztah k územnímu, nikoli stavebnímu řízení, se týkaly toho, že zvýšení kapacity daňového skladu LPG je plánováno pro zkrácení čekacích dob přisunovaných železničních cisteren a nevyvolá zvýšení počtu přisunovaných železničních ani automobilových cisteren (strana 6 rozhodnutí o odvolání). Dále hodnocení, že nové čtyři podzemní zásobníky nepovedou ke změně zařazení objektu daňového skladu dle zákona č. 59/2006 Sb. (přelom stran 6 a 7 rozhodnutí o odvolání). To samé platí i pro závěr, že kvůli umístění zásobníků částečně pod zemí nelze hovořit o zasažení stíněním, a hodnocení o tom, že namítané zvýšení rizika havárie v souvislosti s užíváním stavby nepředstavuje přímé dotčení (strana 7 rozhodnutí o odvolání). Jde totiž o úvahy, které se týkají umístění navrhované stavby a jejího provozu po dokončení, nikoli samotného provádění této stavby.

[48] Nejvyšší správní soud může shrnout, že k přímému dotčení vlastnického práva žalobkyně k sousedním pozemkům se žalovaný ve svém rozhodnutí vyjádřil. Tím, že žalobkyni nebylo před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení umožněno seznámit se se spisem o stavebním povolení, však žalobkyně mohla být dotčena v možnosti informovaně argumentovat o přímém dotčení svého vlastnického práva k sousedním pozemkům prováděním stavby. Pojednání žalovaného o přímém dotčení ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona tak stále nelze považovat za definitivní, jelikož žalobkyně nedostala plnou možnost bránit své zájmy v daném směru a předestřít na základě znalosti spisu svůj náhled na přímé dotčení ve smyslu uvedeného zákonného ustanovení.

## V. Závěr, dopad rozsudku Nejvyššího správního soudu do závazného právního názoru krajského soudu a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s kasačními námitkami týkajícími se nahlížení do spisu [část IV. a) tohoto rozsudku] a shodně s krajským soudem shledal, že před rozhodnutím o odvolání proti stavebnímu povolení měla žalobkyně dostat možnost seznámit se se správním spisem o stavebním povolení. Nejvyšší správní soud však částečně přisvědčil stěžovatelce v tom, že krajský soud nesprávně uvedl, že žalovaný nevyložil pojem „provádění stavby“ ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona v podmínkách nynější věci [část IV. b) tohoto rozsudku]. Byť se žalovaný vyjádřil k přímému dotčení vlastnického práva žalobkyně k jejím nemovitostem prováděním stavby, nelze zaručit, že jde o úplné posouzení, jelikož k tomuto dotčení neměla žalobkyně bez znalosti spisu možnost argumentovat při znalosti informací o provádění stavby.

[50] Lze tak konstatovat, že důvody, na kterých stál napadený rozsudek, obstály v podstatné míře. Určující v dané věci je, že řízení před žalovaným bylo stiženo vadami spojenými s neumožněním nahlížení do spisu, což mohlo mít vliv i na úplnost úvah k § 109 písm. e) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud s ohledem na to, že rozhodovací důvody krajského soudu obstály v podstatné míře, kasační stížnost zamítl (k tomuto postupu viz bod 71. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaného pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Postačilo, aby Nejvyšší správní soud korigoval závěry krajského soudu. Rozhodnutí o žalobě je třeba vnímat v jednotě s rozhodnutím o kasační stížnosti a pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu korigovaný názorem Nejvyššího správního soudu (viz bod 72. citovaného usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 8 Afs 15/2007).

[51] Vzhledem ke korekci závazného právního názoru krajského soudu je vhodné zmínit, z jakého závazného právního názoru má žalovaný vycházet. Tento závazný právní názor spočívá v tom, že žalovaný v dalším řízení žalobkyni poskytne možnost seznámit se se spisem o stavebním povolení, pokud o to bude žalobkyně i nadále stát. Zcela nerozhodné v daném směru bude, že o odepření nahlížení do spisu bylo po vydání krajským soudem zrušeného rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení pravomocně rozhodnuto (usnesení Magistrátu města Olomouce ze dne 18. 7. 2014, č. j. SMOl/OPS/42/1167/2014/Kol, a rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. KUOK 75944/2014, o odvolání proti tomuto rozhodnutí). Pokud na základě znalosti tohoto spisu žalobkyně uvede argumentaci o přímém dotčení ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona, žalovaný ji zhodnotí v rámci posouzení, zda odvolání podal účastník stavebního řízení.

[52] K tomu, zda žalobkyni svědčilo účastenství ve stavebním řízení, se závazný právní názor správních soudů nevztahuje, jelikož soudy v nynější věci tuto otázku doposud věcně neposuzovaly [v části IV. b) tohoto rozsudku je pouze objasněno, že žalovaný se k § 109 písm. e) stavebního zákona vyjádřil, nejde však o přezkum správnosti jeho závěru, jelikož to kasační námitky neumožňovaly]. Závěr správních soudů, že před vydáním rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení byly o účastenství pochybnosti (body [24] až [26] shora), nepředurčuje výsledné posouzení, zda žalobkyni účastenství ve stavebním řízení

svědčilo nebo nesvědčilo. Samotné výsledné posouzení, zda žalobkyni toto účastenství svědčilo nebo nesvědčilo, je na žalovaném a k výsledku tohoto posouzení se závazný právní názor správních soudů dosud nevztahuje.

[53] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu