



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **SEVA Invest, s. r. o.**, IČ: 27231569, se sídlem Pekařská 407/18, Brno, zast. JUDr. Zuzanou Navrátilovou, advokátkou, se sídlem Jeseniova 1151/55, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: České štěrkopísky, spol. s r. o., IČ: 27584534, se sídlem Cukrovarská 34, Praha 9, zast. Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem, se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení České štěrkopísky, spol. s r. o. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2014, č. j. 6 A 18/2010 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení České štěrkopísky, spol. s r. o. **je p o v i n n a** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky JUDr. Zuzany Navrátilové.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 16. 12. 2009, č. j. 006955/2010/KUSK, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Městského úřadu Veltrusy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 2. 11. 2009, č. j. 03089/09/SÚ. Tímto rozhodnutím stavební úřad vyslovil, že žalobkyně není účastníkem řízení ve věci návrhu společnosti České štěrkopísky, spol. s r. o. na vydání územního rozhodnutí o změně využití území z orné na dobývání nevýhradního ložiska štěrkopísku Zlosyň III., vedeného u stavebního úřadu pod sp. zn. 01786/09/P.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 4. 2014, č. j. 6 A 18/2010 - 57, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2009, č. j. 006955/2010/KUSK, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku Městský soud v Praze poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 - 25, a uvedl, že vymezení okruhu

účastníků územního řízení vyžaduje komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť u vlastníků sousedních staveb a pozemků přichází v úvahu dotčení nejrůznějšího druhu. Žalobkyně namítala, že k dotčení jejího vlastnického práva k pozemku může dojít v důsledku poklesu hladiny podzemní vody v případě nadměrného čerpání technologické vody v rámci zamýšleného využití území (těžba štěrkopísku). Pozemek žalobkyně přímo sousedí s existujícím dobývacím prostorem, navrhovaná změna využití území se měla týkat bezprostředně navazujících pozemků. Soud shledal, že územní zvětšení rozsahu stávajícího dobývacího prostoru může vést ke zvýšení objemu těžebních prací. Za těchto okolností nelze vyloučit účastenství žalobkyně pouze s odkazem na to, že mezi jejím pozemkem a zájmovým územím leží jiný pozemek, na němž již těžba probíhá. Z pouhé vzdálenosti pozemku žalobkyně nelze vyvozovat nemožnost dotčení jejích vlastnických práv. Městský soud v Praze uvedl, že možností dotčení je celá řada, nikoliv pouze namítané zhoršení vodních poměrů v území. Přímým dotčením lze rozumět především dotčení hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, tj. různé imise. Žalobkyně přitom nebyla povinna tvrdit, že stávající těžbou dochází k zásahu do jejího vlastnického práva. Bylo na správním orgánu, aby posoudil, zda konkrétní namítaný možný zásah lze považovat za přímé dotčení vlastnického práva (tj. zda potenciální ohrožení hladiny podzemní vody může být přímým zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemku). Takovou úvahu však stavební úřad, ani žalovaný nevedl; pouze konstatoval, že záměr je od pozemku žalobkyně oddělen jiným pozemkem, na němž již těžba probíhá, a že tato těžba nemá na pozemek žalobkyně žádný vliv. Pro posouzení účastenství žalobkyně není nikterak rozhodné, zda je její námitka věcně opodstatněná (tedy zda skutečně k ovlivnění hladiny podzemních vod dojde). Poukaz žalovaného na vydaná vodoprávní rozhodnutí označil soud za nepřipadný, neboť důvodností námitky žalobkyně se měl stavební úřad zabývat v rámci územního řízení, kdyby se žalobkyně jednal jako s účastníkem. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení, aniž hodnotí jejich věcné opodstatnění. Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné. Městský soud v Praze dále podotkl, že rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není rozhodnutím předběžné povahy; možnost soudního přezkumu takového rozhodnutí výslovně potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013 - 26. S ohledem na tyto skutečnosti Městský soud v Praze napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil podle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku osoba zúčastněná na řízení u Městského soudu v Praze společnost České štěrkopísky, spol. s r. o. (dále jen „stěžovatelka“) namítala, že pozemek žalobkyně nemohl být v důsledku realizace předmětu správního řízení nijak dotčen. Nelze totiž přehlížet skutečnost, že mezi pozemkem žalobkyně a řešeným územím „*etapa těžby III*“ se nachází v rozhodné době těžená a nyní již zcela vytěžená „*etapa těžby I*“. Z provozně-ekonomických důvodů těžba neprobíhá na celém území pískovny najednou, místo těžby je jen jedno a postupně se posouvá. Stěžovatelka zdůraznila, že pokud do vlastnických práv žalobkyně nezasáhla dřívější těžba přímo u jejího pozemku, nemohla nijak zasáhnout ani budoucí těžba ve vzdálenější lokalitě (nejkratší vzdálenost 145 metrů), oddělená těžební jámou hlubokou cca 10 metrů. Pouhým pokračováním těžby ve vzdálenějším území nemohlo dojít k zásahu do vlastnického práva, a to ani v důsledku potenciálního ohrožení hladiny podzemní vody. Časový odstup od vydání žalobou napadeného rozhodnutí podle stěžovatelky umožňuje posoudit správnost rozhodnutí; úvahy Městského soudu v Praze jsou zcela odtrženy od reálného světa. Stěžovatelka podotkla, že soud odmítl při jednání přijmout mapové podklady a rozhodnutí o povolení čerpacích vrtů a trubních studní pro zásobování pískovny vodou. Městský soud v Praze opomenul, že přesunem těžby z místa přímo u pozemku žalobkyně do místa vzdáleného 150 metrů (nyní již 600 metrů)

pokračování

se imise z těžební činnosti snížily. Stěžovatelka dodala, že podle stávající judikatury samotné imise nezakládají účastenství. Žalobkyně nepodala žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2010, č. j. 049955/2010/KUSK, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno územní rozhodnutí; zrušení žalobou napadeného rozhodnutí tak podle stěžovatelky nemá žádný procesní význam. Stěžovatelka uvedla, že se Městský soud v Praze nevypořádal se zásadou, že mezi namítanou nezákonností a zrušením správního rozhodnutí musí existovat vztah proporcionality; míra pochybení správního orgánu musí překročit mez ohrožující právem chráněné zájmy účastníků. K takto intenzivnímu porušení zákona nedošlo a ke zrušení správního rozhodnutí nebyl důvod. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry Městského soudu v Praze. Podotkla, že etapizace těžby může být motivována i snahou omezit práva dalších osob tím, že jsou uměle vzdáleny od plánované těžby. K odkazu stěžovatelky na časově pozdější události žalobkyně poznamenala, že jí nemůže být přičítána k tíži délka soudního řízení. Žalobkyně proto navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Žalovaný ve svém vyjádření souhlasil s důvody kasační stížnosti. Podotkl, že Městský soud v Praze zdůvodnil potenciální dotčení práva žalobkyně možným poklesem hladiny podzemní vody, tedy jinou stavbou, na kterou bylo vydáno samostatné stavební povolení. Konstatoval, že těžbou vedle pozemku žalobkyně nedošlo k jakékoliv změně majetkového nebo jiného statutu, proto nic takového nemůže nastat při těžbě ve vzdálenější III. etapě. Žalovaný dále poukázal na to, že žalobkyně nepodala žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí jejího odvolání proti vlastnímu územnímu rozhodnutí, které nabylo právní moci dnem 1. 4. 2010.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

Kasační stížnost není důvodná.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „*[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.*“ (srov. rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, nebo rozsudek ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, oba dostupné na www.nssoud.cz).

V projednávané věci žalobkyně v odvolání proti usnesení stavebního úřadu ze dne 2. 11. 2009, č. j. 03089/09/SÚ, uvedla několik důvodů, proč by měla být účastníkem

předmětného územního řízení. Zejména tvrdila, že za účastníka řízení je nutno pokládat nejen mezujícího souseda, ale také vlastníka vzdálenější nemovitosti, pokud mohou být dotčena jeho práva. Konstatovala, že vlivy dobývání zasahují okolní pozemky do velkých vzdáleností včetně režimu podzemních vod, přičemž lze důvodně očekávat, že vlivy záměru se negativně projeví i na pozemku žalobkyně. Stavební úřad přitom podle žalobkyně neuvedl, do jaké vzdálenosti se komplexní vlivy dobývání negativně projeví a na základě jakých zjištění k takovému závěru dospěl. Žalobkyně zdůrazňovala otázku vlivu čerpání technologické vody na její pozemek a dodala, že práva vlastníků sousedních pozemků zkracuje i samotná etapizace těžby.

Žalovaný se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí s těmito skutečnostmi nikterak nevypořádal. Uvedl pouze, že v bezprostřední blízkosti pozemku žalobkyně již těžba probíhá a žalobkyně netvrdila, že dochází k nějaké změně majetkového nebo jiného statutu. Námitky žalobkyně označil žalovaný za obecné a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 6/2009.

Prostým porovnáním odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a odvolání podaného žalobkyní tak Nejvyšší správní soud zjistil, že se žalovaný řádně nevypořádal se všemi námitkami, jež žalobkyně uplatnila, a to včetně zcela konkrétní otázky vlivu čerpání technologické vody na podzemní vody a pozemek ve vlastnictví žalobkyně. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Za dané procesní situace bylo povinností Městského soudu v Praze napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Soud přitom již neměl věcně hodnotit správnost jednotlivých úvah a zaujímat stanovisko k tomu, zda žalobkyně mohla být dotčena na svých právech, či nikoliv. Městský soud v Praze tedy pochybil, pokud závěry obsažené v rozhodnutí žalovaného posuzoval věcně, neboť vzhledem k objektivně zjištěnému nedostatku důvodů rozhodnutí prakticky nebylo co přezkoumávat. Toto pochybení Městského soudu v Praze nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť nedostatečně odůvodněné rozhodnutí žalovaného nemohlo v soudním přezkumu obstát a muselo být zrušeno, což Městský soud v Praze učinil.

Zkoumání otázky, zda žalobkyně měla, či neměla být účastníkem předmětného územního řízení, v této fázi řízení nepřísluší Městskému soudu v Praze, ani Nejvyššímu správnímu soudu. Základním předpokladem pro jakékoliv věcné závěry soudu je totiž přezkoumatelné, tedy řádně odůvodněné rozhodnutí správního orgánu, obsahující náležité vypořádání všech námitek uplatněných v odvolacím řízení. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného však přezkoumatelné není, tudíž veškeré úvahy Městského soudu v Praze týkající se možného dotčení práv žalobkyně, zejména argument o nepřítapnosti odkazu na vydaná vodoprávní rozhodnutí, jsou přinejmenším předčasné.

K jednotlivým námitkám stěžovatelky a úvahám žalovaného uvedeným ve vyjádření ke kasační stížnosti Nejvyšší správní soud připomíná, že „[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbohem právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, dostupný na www.nssoud.cz).

Projednávaná věc je dále specifická tím, že žalobkyně podle tvrzení stěžovatelky a žalovaného nepodala žalobu proti rozhodnutí, jímž bylo předmětné územní řízení pravomocně skončeno (rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2010, č. j. 049955/2010/KUSK, kterým zamítl odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí o změně využití území pro účely dobývání

pokračování

nevýhradního ložiska štěrkopísku a toto rozhodnutí potvrdil). Žalovaný proto bude muset při svém dalším rozhodování zohlednit také skutečnost, že se žalobkyně domáhá účasti v územním řízení, které již neprobíhá.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že důvodnost kasačních námitek nebyla prokázána, a proto kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2014, č. j. 6 A 18/2010 - 57, zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. Žalobkyně, která měla v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložila. Náklady žalobkyně, která byla v řízení zastoupena advokátkou, tvoří odměna za zastupování a náhrada výdajů zástupkyně včetně částky odpovídající dani z přidané hodnoty. Povinnost nahradit tyto náklady stíhá stěžovatelku, která nebyla v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná.

Odměna za zastupování byla určena podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů. Zástupkyně žalobkyně realizovala jeden úkon právní služby [písemné podání ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za který jí náleží odměna ve výši 3.100 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za každý úkon. Zástupkyně žalobkyně prokázala, že je plátcem DPH, proto součástí nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 714 Kč, tj. 21 % z částky 3.400 Kč. Procesně neúspěšné stěžovatelce tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšné žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4.114 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně.

Žalovaný sice kasační stížnost nepodal, nicméně podporoval argumentaci stěžovatelky, proto jej nelze považovat za procesně úspěšného účastníka řízení. Sám žalovaný ostatně náhradu nákladů řízení nepožadoval. Nejvyšší správní soud proto vyslovil, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. července 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu