



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Jablonecká energetická, a.s.** (dříve „Jablonecká teplotárenská a realitní, a.s.“), se sídlem Liberecká 4191/120, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2012, č. j. OÚPSŘ 372/2011-rozh., za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Společenství vlastníků jednotek Boženy Němcové, č. p. 3665, 3666 v Jablonci nad Nisou**, se sídlem Boženy Němcové 3665/20, Mšeno nad Nisou, Jablonec nad Nisou, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 25. 7. 2013, č. j. 59 A 38/2012 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 7. 2013, č. j. 59 A 38/2012 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá včasnou kasační stížností v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2012, č. j. OÚPSŘ 372/2011 - rozh. (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Jablonec nad Nisou, odboru rozvoje, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) o dodatečném povolení stavby ze dne 26. 2. 2011, sp. zn. 108/2011/SÚ/Za, č. j. 27039/2011 (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“).

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Stavební úřad v rámci stavebního dozoru zjistil při kontrolní prohlídce dne 16. 12. 2010, že osoba zúčastněná na řízení (dále též „stavebník“) provedla stavební úpravy spočívající ve vybudování plynové kotelny v bytovém domě č. p. 3666, Boženy Němcové 22, Jablonec nad Nisou bez stavebního povolení. Stavebník dne 6. 1. 2011 podal žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad následně vydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby na stavbu: *změna bytového domu č. p. 3665, 3666, Boženy Němcové 20,22 (stavební úpravy za účelem vybudování plynové kotelny) Jablonec nad Nisou, Mšeno nad Nisou* (dále jen „stavba“).

[3] Proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podala žalobkyně odvolání, v němž uvedla, že požádala stavební úřad o účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby. Na základě této žádosti jí bylo sdělením doručeným dne 2. 11. 2011 oznámeno, že věci již bylo vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Žalobkyně v odvolání namítala, že měla být účastníkem předmětného správního řízení. Svě účastenství v řízení na základě uvedeného ustanovení žalobkyně odvozovala z vlastnictví zařízení pro rozvod tepla (dále jen „zařízení žalobkyně“) umístěné v nemovitosti, kde byla realizována stavba. Stavební úřad dle odvolání nesprávně zhodnotil, že došlo-li k odpojení zařízení žalobkyně, pak pozbyla práva účastnit se řízení. Provedením stavby bylo zasaženo do zařízení žalobkyně, čímž došlo k dotčení jejích práv. Zařízení žalobkyně není nefunkční, je pouze v klidovém režimu a nadále plně způsobilé k dalším dodávkám tepla. Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně jako nepřijatelné, neboť nebyla účastníkem řízení, a potvrdil rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

III. Řízení před krajským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 20. 4. 2012 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž opět namítla, že s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. K důvodům uvedeným v odvolání doplnila, že , k zařízení umístěnému v nemovitosti má kromě vlastnického práva též dle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „energetický zákon“), tj. právo odpovídající věcnému břemeni spočívající v umožnění přístupu k tomuto zařízení za účelem oprav, údržby, revizí apod.

[5] Krajský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil. Dovodil, že na určení účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby se použije ustanovení § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). K účastenství na základě tohoto ustanovení postačí pouhá potencialita dotčení práv. S ohledem na výše uvedené krajský soud konstatoval, že zařízení žalobkyně, ačkoli bylo „zaslepeno“ a již nedodává do domu teplo, je stále umístěno ve společných prostorách domu. Je-li toto zařízení stále zabudováno do objektu, v němž se nachází dodatečně povolená stavba nové kotelny, nelze dle krajského soudu tvrdit, že by možnost přímého dotčení práv žalobkyně vymizela. Zařízení žalobkyně může být ohroženo výstavbou i provozem předmětné stavby. Rozhodnutí žalovaného bylo proto dle krajského soudu nezákonné, neboť se žalobkyní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.

pokračování

IV. Kasační stížnost

[6] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Posouzení toho, zda někdo splňuje podmínky účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, je podle stěžovatele otázkou uvážení správního orgánu. Na základě uvedeného ustanovení může být účastníkem řízení pouze osoba, jejíž práva mohou být objektivně přímo dotčena. Pouze možnost přímého dotčení práva je důvodem pro přiznání statusu účastníka řízení. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, podle kterého pouhá přítomnost zařízení žalobkyně v místě stavby stačí k tomu, aby žalobkyně byla považována za účastníka řízení. Tento závěr je dle stěžovatele značně zjednodušený, nesprávný a nezákonný. K účastenství totiž nestačí pouhá přítomnost práv majetkové povahy v blízkosti předmětné stavby. Naopak je zapotřebí zhodnotit, zda rozhodnutím o dodatečném povolení stavby mohou být objektivně přímo dotčena práva žalobkyně. Ta uváděla a stále uvádí argumenty výhradně nestavební povahy. Při kontrolní prohlídce dne 16. 12. 2010 bylo zjištěno, že bytový dům, v němž byla stavba prováděna, byl již prokazatelně kulovými ventily odpojen od zařízení žalobkyně, které je uzamčeno, oploceno a nachází se v části místnosti oddělené od stavby. Nebylo do něj tedy zasaženo v průběhu stavby. Podle kasační stížnosti nebyla a ani nemohla být s ohledem na výše uvedené jakkoliv přímo dotčena práva žalobkyně. Stěžovatel proto nepochybil, pokud svým rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně jako nepřípustné z důvodu jejího neúčastenství ve správním řízení.

[8] Žalobkyně svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[9] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. přípustná a podle jejího obsahu v ní jsou namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Dále je namítána nepřezkoumatelnost 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.

[10] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samo, anebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek z těchto důvodů, přičemž přihlédl k námitkám uplatněným stěžovatelem a žádnu z výše popsaných vad v řízení o žalobě neshledal. Napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, neboť nevyvolává pochybnosti, jak bylo rozhodnuto, odůvodnění rozhodnutí

odpovídá obsahově výroku a jsou zde uvedeny srozumitelně důvody, které krajský soud považoval své závěry za relevantní.

[11] V projednávané věci představuje spornou otázku posouzení, zda žalobkyně měla či neměla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je vedeno dle ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), podle kterého se v tomto řízení postupuje podle ustanovení §§ 111 – 115 téhož zákona. Tato ustanovení stavebního zákona však nikterak nevymezují okruh účastníků řízení; subsidiárně proto v souladu s ustanovením § 192 stavebního zákona nastupuje aplikace správního řádu. Správní řád definuje okruh účastníků řízení v ustanovení § 27, přičemž na posuzovanou věc se v případě žalobkyně vztahuje § 27 odst. 2 správního řádu. Podle citovaného ustanovení jsou účastníky řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Ke stejnému závěru ohledně aplikace § 27 pro určení okruhu účastníků řízení o dodatečném povolení stavby dospěl i první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 67 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). V citovaném rozsudku zdejší soud dále konstatoval, že pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu postačuje potence dotčení práva. K dotčení práva osoby, která se domáhá účastenství v řízení podle uvedeného ustanovení, tedy nemusí reálným zásahem do jejích práv. Postačí možnost, že k takovému dotčení může rozhodnutím vydaným v předmětném správním řízení dojít. V souladu s uvedeným je třeba zdůraznit, že správní orgán posuzující účastenství v řízení hodnotí pouze to, zda osoba domáhající se účastenství v řízení ve svých právech nebo povinnostech dotčena být může či nemůže. Správnímu orgánu nepřísluší při posuzování otázky účastenství hodnotit, zda k takovému dotčení skutečně dojde či nikoli, ale výhradně potence takového dotčení. Rozhodující senát Nejvyššího správního soudu se v právě projednávané věci zcela ztotožňuje se závěry přijatými v citovaném rozsudku prvního senátu, které považuje za věcně správné, a neshledal potřebu se od nich odchýlit.

[12] Na základě uvedeného zbývá posoudit, zda v projednávaném případě existovala potence dotčení práv žalobkyně rozhodnutím o dodatečném povolení stavby či nikoliv. Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že formulace *dotčení na právech nebo povinnostech* dle § 27 odst. 2 správního řádu je neurčitým právním pojmem. Neurčité právní pojmy nejsou obsahově jednoznačně a objektivně vymezeny, správní orgán je povinen posoudit, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoliv a z jakých důvodů. Soud ve správním soudnictví pak na základě žalobní námitky především posuzuje, zda závěr správního orgánu týkající se rozsahu a obsahu neurčitého pojmu obstojí, je dostatečně podepřen skutkovými zjištěními a právní posouzení odpovídá zásadám logiky.

[13] Ze správního spisu i z rozhodnutí žalovaného vyplývá a mezi stranami není sporné, že v domě, kde byla prováděna dodatečně povolovaná stavba, se nachází zařízení žalobkyně sloužící k rozvodu tepelné energie. Kontrolní prohlídkou ze dne 16. 12. 2010, tj. před zahájením řízení o dodatečném povolení stavby, stavební úřad zjistil, že zařízení žalobkyně je umístěno v oddělené části místnosti, v níž byla stavba provedena, je oploceno a uzamčeno a bylo odpojeno od tepelných rozvodů v domě uzavřením kulového ventilu. Odpojení a odstavení zařízení provedla sama žalobkyně na základě ukončení smluvního vztahu o dodávkách tepelné energie mezi ní a stavebníkem.

[14] Žalobkyně je vlastníkem zařízení, které se nachází v objektu, v němž byla prováděna stavba. Podle spisové dokumentace se nicméně nacházelo v oddělené části místnosti, bylo již dříve odpojeno samotnou žalobkyní, dále bylo zabezpečeno a oploceno.

pokračování

Dodatečně povolovaná stavba je technicky oddělena od zařízení žalobkyně, dle předložené projektové dokumentace se zařízením žalobkyně není důvod v souvislosti s dodatečně povolovanou stavbou žádným způsobem manipulovat. Tato skutková zjištění nebyla žalobkyní zpochybněna. Na jejich základě lze tedy uzavřít, že realizace dodatečně povolované stavby i její provoz probíhá zcela odděleně od zařízení ve vlastnictví žalobkyně a tato stavba nemůže ovlivnit práva žalobkyně vyplývající z jejího vlastnictví k uvedenému zařízení.

[15] Stěžovatel v rozhodnutí správního orgánu druhého stupně možnost dotčení práv jsou jím uvedené závěry dostatečně opřené o zjištění vyplývající ze správního spisu, výklad neurčitého právního pojmu "dotčení práv" byl z jeho strany proveden v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud proto shledal tuto kasační námitku stěžovatele důvodnou, a neztotožnil se se závěrem krajského soudu, že pouhá přítomnost zařízení ve vlastnictví žalobkyně v objektu či blízkosti dodatečně povolované stavby zakládá bez dalšího a vždy domněnku jejího potenciálního dotčení práv. Akceptace tohoto výkladu by vedla k neodůvodněnému a zákonem nezamýšlenému rozšíření okruhu účastníků řízení o dodatečném povolení stavby o okruh osob, jimž svědčí vlastnické právo k některé části stavby či zařízení, která s dodatečně povolovanou stavbou stavebně, funkčně ani jinak nesouvisí a možnost dotčení práv těchto osob se jeví na základě obecně známých skutečností jako vyloučená. Každá taková osoba má samozřejmě právo domáhat se účastenství v řízení, bude však úspěšná pouze v případě, kdy vzhledem ke konkrétním podmínkám stavby prokáže alespoň potenciální možnost dotčení svých práv.

[16] Žalobkyně dále v žalobě namítala, že ke svému zařízení má na základě energetického zákona právo odpovídající věcnému břemeni přístupu za účelem oprav, údržby, revizí a podobně. Podle krajského soudu i tato skutečnost zakládá možnost přímého dotčení práv nebo povinností žalobkyně a odůvodňuje tak účastenství žalobkyně v předmětném řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobkyní tvrzené právo odpovídající věcnému břemeni vyplývá z ustanovení § 76 odst. 5 písm. b) energetického zákona, podle kterého držitel licence na rozvod tepelné energie má právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním a provozem rozvodných zařízení. Nejvyšší správní soud tato zákonem zakotvená oprávnění nezpochybňuje. Nicméně dospěl k závěru, že toto právo žalobkyně nemůže být dodatečně povolovanou stavbou ani potenciálně nijak dotčeno, ostatně ani žalobkyně žádné konkrétní dotčení či jeho příklad neuvádí. Přístup k zařízení žalobkyně a volná dispozice s nakládáním s ním nemůže být prováděnou stavbou vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem (jednoznačné prostorové i funkční oddělení zařízení žalobkyně a dodatečně povolované stavby) žádným způsobem omezen.

VI. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud žalobkyni označil za účastníka řízení o dodatečném povolení stavby dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu pouze na základě existence vlastnického práva k zařízení, které dle v řízení nesporných skutkových zjištění správního orgánu nemohlo být dodatečně povolovanou stavbou dotčeno, přičemž žalobkyně sama nesdělila jiné skutečnosti tento závěr zpochybňující. Krajský soud se tak dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., napadené rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušeno a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[18] V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle něhož v projednávané věci žalobkyně nespĺnovala podmínky účastenství dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu v řízení o dodatečném povolení stavby.

[19] Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí městský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 27. března 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu