



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Jablonecká energetická a.s.**, (dříve Jablonecká teplárenská 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, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2012, č. j. OÚPSŘ 363/2011- 330- rozh., o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 31. 10. 2013, č. j. 59 A 31/2012 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 31. 10. 2013, č. j. 59 A 31/2012 – 61, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 17. 1. 2012, č. j. OÚPSŘ 363/2011-330-rozh., a dále prvoinstanční usnesení Městského úřadu Jablonec nad Nisou ze dne 3. 10. 2011, č. j. SÚ 93313/2011, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 11. 2. 2011 obdržel Městský úřad Jablonec nad Nisou, odbor stavebního a životního prostředí, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), žádost Společenství vlastníků bytů Liberecká 40 a 42 o vydání stavebního povolení na stavbu „instalace tepelného čerpadla a plynových kotlů pro vytápění obytného domu v Jablonci nad Nisou,

Liberecká 40 a 42“. Stavební úřad provedl na základě výzvy žalobce dne 31. 5. 2011 kontrolní prohlídku, při níž bylo zjištěno, že v prostoru původní prádelny byly provedeny stavební úpravy za účelem změny vytápění objektu, původní prádelna byla rozdělena pomocí příček na prostor úklidové místnosti a dva prostory s vlastní technologií pro změnu vytápění. Stavební úřad dále provedl kontrolní prohlídku v prostorách určených pro objektovou předávací stanici a konstatoval, že v daném prostoru je nainstalováno stávající technologické zařízení ve vlastnictví žalobce, ze kterého bylo na základě ukončení smluvního vztahu o dodávkách a odběru tepla odstraněno měření tepla. Z prostoru pro objektovou předávací stanici je vyveden pod stropem chodby kabel k nefunkčnímu čidlu měření venkovní teploty. Přípojka tepla z venkovního prostoru do objektové předávací stanice nebyla odstraněna, byla však uzavřena kulovými uzávěry vlastníkem zařízení. Jelikož stavební úřad zjistil, že předmětná stavba již byla provedena, usnesením ze dne 6. 6. 2011, č. j. 59889/2011, řízení o stavební povolení zastavil. Dne 3. 6. 2011 sdělil stavební úřad výsledek kontrolní prohlídky žalobci.

Stavebník (Společenství vlastníků bytů Liberecká 40 a 42) podal dne 12. 9. 2011 žádost o dodatečné povolení předmětné stavby. Dne 21. 9. 2011 stavební úřad obdržel žádost žalobce o účastenství v tomto řízení. Usnesením ze dne 3. 10. 2011, č. j. SÚ 93313/2011, rozhodl stavební úřad o tom, že žalobce není účastníkem řízení vedeného pod sp. zn. 1559/2011/SÚ/Fa ve věci dodatečného povolení stavby - stavební úpravy za účelem instalace nového zdroje vytápění – blokové domovní teplárny (kotelny) pro objekt Liberecká 40/3423, 42/3422 Jablonec nad Nisou. Stavební úřad totiž dospěl k závěru, že ačkoli v objektu zůstala část technologického zařízení ve vlastnictví žalobce, který má k němu zajištěn trvalý přístup, nebylo do tohoto zařízení dodatečně povolovanou stavbou jakkoli zasaženo. Tato stavba již byla odpojena od soustavy napojené na dálkový teplovodní systém ve vlastnictví žalobce, jeho práva proto nemohou být přímo dotčena.

Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 1. 2012, č. j. OÚPSŘ 363/2011-330-rozh., zamítl.

Krajský soud při vymezení okruhu účastníků řízení o dodatečné povolení stavby vycházel z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2012, č. j. 22 A 92/2010 - 26, publ. pod č. 2828/2013 Sb. NSS, v němž se uvádí, že *„Účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby je ten, kdo by při řádném podání žádosti o stavební povolení byl účastníkem stavebního řízení; nedostatek výslovného odkazu na § 109 stavebního zákona z roku 2006 v ustanoveních o řízení o dodatečném povolení stavby (v § 129 odst. 3 citovaného zákona) je toliko výrazem legislativní nedůslednosti.“*

Podle krajského soudu nebylo sporu o skutkových zjištěních stěžovatele o tom, že smlouva o dodávkách tepla s žalobcem byla vypovězena a že zařízení žalobce, ačkoli bylo „zaslepeno“ a nedodává již do domu teplo, je stále umístěno ve společných prostorách domu. Krajský soud dospěl k závěru, že pokud má žalobce v objektu, v němž se nachází dodatečně povolovaná stavba nové kotelny, stále zabudované vlastní zařízení, je třeba jej v souladu s § 109 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc, považovat za účastníka řízení. Je přitom zcela bez významu, zda prostřednictvím zařízení žalobce

pokračování

dochází k dodávce tepla či nikoliv. Na základě uvedeného krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že pochybení, pro které bylo napadené rozhodnutí stěžovatele zrušeno, by nebylo možno zhojit v rámci odvolacího řízení, krajský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i usnesení Městského úřadu Jablonec nad Nisou ze dne 3. 10. 2011, č. j. SÚ 93313/2011. Současně zavázal stěžovatele svým právním názorem k tomu, aby v dalším řízení kladně posoudil žádost žalobce ze dne 21. 9. 2011 o účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítl, že posouzení podmínek účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu je otázkou uvážení správního orgánu. K přiznání postavení účastníka řízení podle uvedeného ustanovení, resp. § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, nestačí pouhá přítomnost práv majetkové povahy v blízkosti předmětné stavby, ale je nutné současně posoudit i „přímou dotčenost“ práv žalobce. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobce měl být považován za účastníka řízení na základě pouhé skutečnosti, že měl v objektu, kde byla provedena dodatečně povolovaná stavba, své zařízení a s ním spojené právo odpovídající věcnému břemenu dle energetického zákona. Krajský soud neuvedl žádný konkrétní důvod, na základě něhož by z uvedeného věcného břemene vyplývalo právo žalobce účastnit se předmětného řízení. Stěžovatel poukázal na to, že podle předložené projektové dokumentace se dodatečně povolovaná stavba nikterak nedotýkala zařízení žalobce. Zařízení žalobce se již neprovozuje, v místnosti, kde se nachází, nebyly provedeny žádné stavební úpravy v souvislosti s dodatečně povolovanou stavbou, není zde umístěna žádná dodatečně povolovaná technologie, která by zajišťovala dodávku tepelné energie do předmětného objektu. Práva žalobce tak v době vydání správních rozhodnutí nebyla a ani nemohla být jakkoliv přímo dotčena. Stěžovatel dále namítl, že napadený rozsudek je v příkrém rozporu se zásadou proporcionality. Připomněl, že předmětná stavba byla provedena ještě před vydáním usnesení stavebního úřadu, při jejím provádění sám žalobce poskytl součinnost (sám odpojil své zařízení CZT) a to s ohledem na ukončený občanskoprávní smluvní vztah o dodávce tepla a teplé užitkové vody. Zrušením rozhodnutí stěžovatele a usnesení stavebního úřadu se tento občanskoprávní vztah nemůže obnovit, nemůže se ani nijak zlepšit postavení žalobce. Provedením stavby mu totiž nevznikla žádná škoda, rovněž nebyla do budoucna omezena jeho práva k zařízení CZT, což žalobce ani sám netvrdil. Podle stěžovatele je napadený rozsudek neproporcionálním zásahem i v tom smyslu, že může zpochybnit již existující právní poměry stavebníka, např. smlouvu o dodávce plynu, koupě kotlů, jejich reklamaci atd. Přestože soud svým rozsudkem zasáhl do práv stavebníka, nepřizval jej jako zúčastněnou stranu do soudního řízení a odepřel mu tak možnost se k dané věci jakkoliv vyjádřit. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Spornou otázkou v projednávané věci bylo to, zda žalobce měl či neměl být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je vedeno dle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, které výslovně stanoví použití pouze ustanovení § 111 až § 115 zákona. Tato ustanovení stavebního zákona však nikterak nevymezují okruh účastníků řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 67, www.nssoud.cz, je proto s ohledem na subsidiární použití správního řádu (§ 192 stavebního zákona) nezbytné užít definici účastníků řízení dle § 27 správního řádu. Krajský soud však v projednávané věci poukázal i na rozsudek Krajského soudu v Ostravě dne 23. 5. 2012, č. j. 22 A 92/2010-26, publ. pod č. 2828/2013 Sb. NSS, podle něhož platí i v řízení o dodatečném povolení stavby speciální úprava účastenství dle § 109 stavebního zákona, neboť není důvod, aby byl okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby odlišný než v řízení stavebním.

Z uvedeného je tedy zřejmé, že existují dva různé přístupy k vymezení účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby. Podle Nejvyššího správního soudu je v projednávané věci podstatné, že § 27 odst. 2 správního řádu i § 109 stavebního zákona přiznávají postavení účastníka řízení tomu, jehož právo může být v důsledku dodatečně povolované stavby či v důsledku rozhodnutí o dodatečném povolení této stavby přímo dotčeno. Toto právo je v § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona konkretizováno jako vlastnické právo ke stavbě na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, či právo odpovídající věcnému břemeni k tomuto pozemku nebo stavbě. Na základě svého tvrzení o dotčení právě těchto práv se přitom žalobce domáhal postavení účastníka.

Z uvedeného vyplývá, že pro posouzení otázky účastenství žalobce bylo v projednávané věci nerozhodné, zda bylo aplikováno ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu či § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Při aplikaci kteréhokoli z obou ustanovení by totiž byla posouzena zcela totožně.

Nejvyšší správní soud konečně upozorňuje, že ať už by bylo žalobci v projednávané věci přiznáno postavení účastníka řízení podle správního řádu či podle stavebního zákona, jednalo by se v souladu s § 27 odst. 3 správního řádu o procesní postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle 27 odst. 3 totiž mají osoby, jimž účastenství v řízení přiznává zvláštní zákon, postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

V projednávané věci tak zbývá posoudit, zda mohla být práva žalobce navrhovanou stavbou přímo dotčena. Nejvyšší správní soud zde připomíná, že pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu či § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona postačuje potence dotčení práva. Dotčení práva osoby, která se domáhá účastenství v řízení podle uvedeného ustanovení, tedy nemusí být reálným zásahem do jejích práv. Postačí možnost, že k takovému dotčení může rozhodnutím vydaným v předmětném správním řízení dojít.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že formulace *příмого dotčení na právech* dle § 27 odst. 2 správního řádu či § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je neurčitým právním

pokračování

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 obстоjí, zda je dostatečně podepřen skutkovými zjištěními a právní posouzení odpovídá zásadám logiky.

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 žalobce sloužící k rozvodu tepelné energie. Kontrolní prohlídkou dne 31. 5. 2011 bylo zjištěno, že zařízení žalobce bylo po ukončení smluvního vztahu o dodávkách tepelné energie mezi ním a stavebníkem odpojeno, tj. bylo odstraněno měření dodávek tepla, přípojka tepla z venkovního prostoru byla uzavřena kulovými uzávěry. Zařízení žalobce se nachází v jiné části stavbou dotčené nemovitosti, v místnosti, kde se nachází, nebyly provedeny žádné stavební úpravy v souvislosti s dodatečně povolovanou stavbou. Stěžovatel uzavřel, že v průběhu stavby nové kotelny nebylo zasaženo do práv žalobce k jeho zařízení, do jeho vlastnického práva nebude zasaženo ani během jejího provozu, žalobce má nadále možnost se svým zařízením nakládat. Žalobce tudíž nenaplnuje definiční znaky účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť rozhodnutím o dodatečném povolení stavby nemohl být přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel ve svém rozhodnutí možnost dotčení práv nebo povinností žalobce dodatečným povolením stavby náležitě vypořádal a odůvodnil. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou jím uvedené závěry dostatečně opřené o zjištění vyplývající ze správního spisu, výklad neurčitého právního pojmu „dotčení práv“ byl ze strany stěžovatele proveden v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud tak odmítl výklad krajského soudu, podle něhož by pouhá přítomnost zařízení ve vlastnictví žalobce v objektu dodatečně povolované stavby zakládala bez dalšího domněnku potenciálního dotčení jeho 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.

Žalobce dále v žalobě namítl, že má právo odpovídající věcnému břemeni spočívající v přístupu ke svému zařízení. Žalobcem tvrzené právo odpovídající věcnému břemeni vyplývá z § 76 odst. 5 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), 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 žalobce nemůže být dodatečně povolovanou stavbou ani potenciálně nijak dotčeno, ostatně ani žalobce žádné konkrétní dotčení či jeho

příklad neuvádí. Přístup k zařízení žalobce a volné nakládání s ním nemůže být prováděnou stavbou vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem (jednoznačné prostorové a funkční oddělení zařízení žalobce a dodatečně povolené stavby) žádným způsobem omezen. K námitce žalobce, že jeho zařízení bylo i po provedeném odpojení částečně funkční (např. signalizace poruch – úniků), Nejvyšší správní soud uvádí, že v projednávané věci je podstatné, že realizace dodatečně povolené stavby i její provoz probíhá zcela odděleně od zařízení ve vlastnictví žalobce, vlastnická práva žalobce tak nemohou být nikterak dotčena.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že krajský soud pochybil, pokud žalobce označil za účastníka řízení o dodatečném povolení stavby dle § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona pouze na základě existence vlastnického práva k zařízení, které podle nesporných skutkových zjištění správního orgánu nemohlo být dodatečně povolenou stavbou dotčeno. Krajský soud se tak dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle něhož v projednávané věci žalobce nesplňoval podmínky účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, resp. dle § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, v řízení o dodatečném povolení stavby.

Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud pochybil, jestliže stavebníka (Společenství vlastníků bytů Liberecká 40 a 42) nevyrozuměl o možnosti uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce v žalobě žádné potenciální osoby zúčastněné na řízení neoznačil, žádné osoby se v průběhu řízení před krajským soudem tohoto postavení nedomáhaly, stěžovatel ani stavební úřad při rozhodování o účastenství žalobce v řízení o dodatečném povolení stavby nejednaly se stavebníkem jako s účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí stěžovatele se týkalo výhradně postavení žalobce v řízení o dodatečném povolení stavby, toto rozhodnutí mělo účinky jen vůči jeho osobě. Nejvyšší správní soud proto namítané pochybení krajského soudu neshledal.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. listopadu 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu