



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobkyně: **Nej.cz s.r.o.**, Kaplanova 2252/8, 148 00 Praha 4,
zastoupené Mgr. Petrem Hanykem, advokátem, Zborovská 619/49,
150 00 Praha 5,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, Závodní 353/88, 360 06 Karlovy
Vary,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2020, č.j. KK/278/SÚ/20-3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 24. 7. 2020, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne do datové schránky, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2020, č.j. KK/278/SÚ/20-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto žalobkynino odvolání proti usnesení Městského úřadu Sokolov, odbor stavební a územního plánování (dále jen „stavební úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 3. 2020, č.j. MUSO/21778/2020/OSÚP/MAVO (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Stavební úřad rozhodl prvoinstančním rozhodnutím v řízení o vydání rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území dle § 169 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s § 24 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Vyhláška“), zahájeného k žádosti společnosti RETE internet, s. r. o. a týkajícího se nadzemního vedení elektronických komunikací v zastavěném území obce, podle § 28 odst. 1 správního řádu tak, že žalobkyně není účastníkem tohoto řízení.

2. Právní úprava obecných požadavků na využívání území je obsažena ve stavebním zákonu a Vyhlášce. Účastenství v řízení o výjimce z obecných požadavků na využívání území je upraveno správním řádem.

[II] Žaloba

3. Žalobkyně nejprve popsala průběh řízení zakončeného napadeným rozhodnutím i v souvislosti s řízením o odstranění stavby zahájeným usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 22. 10. 2018, č.j. MUSO/103773/2018/OSÚ/AMVO, resp. následně zahájeným řízením o dodatečném povolení stavby.
4. Žalobkyně tvrdila, že je vlastníkem podzemního vedení sítě elektronických komunikací v rámci města Habartov. Vedení sítě elektronických komunikací jde i přes pozemky, na nichž je provedena stavba, ve vztahu k níž vedl správní orgán I. stupně řízení o jejím odstranění, resp. dodatečném povolení, a předmětné řízení o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území. Dle § 102 zákona o elektronických komunikacích vzniklo k tomuto vedení sítě elektronických komunikací ochranné pásmo, které činí 1 m po stranách krajního vedení. Toto ochranné pásmo je nutno vykládat trojrozměrně, nikoliv dvojrozměrně, jak tvrdily správní orgány, neboť zákonem o elektronických komunikacích nebyl omezen výškový rozměr tohoto ochranného pásma. Dle žalobkyně bylo ochranné pásmo výškově neomezené (žalobkyně v této souvislosti poukázala na právní úpravu ochranného pásma pozemních komunikací dle § 30 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, které je výškově omezeno, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č.j. 4 As 302/2018-55). Předmětná stavba tak zasahovala do ochranného pásma vedení sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žalobkyně, což správní orgány nevzaly v potaz. Žalobkyně tímto zasahováním předmětné stavby do ochranného pásma sítě elektronických komunikací mohla být dotčena na svých právech a povinnostech.
5. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný porušil zásadu zákonnosti, neboť za účastníka správního řízení považoval toho, jehož práva jsou přímo dotčena, ačkoliv § 27 odst. 2 správního řádu a § 28 odst. 1 téhož zákona považují za účastníka řízení toho, jehož práva a povinnosti mohou být přímo dotčena.
6. Žalobkyně dále poukázala na žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č.j. 8 As 8/2011-66, přičemž závěry plynoucí z tohoto rozsudku stran samostatné soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na využívání území nedopadají dle žalobkyně na účastenství v řízení o povolení takové výjimky, neboť tato otázka se řídí § 27 a § 28 správního řádu. Na účastenství v řízení o

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

povolení výjimky nemají závěry stran samostatné soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o povolení výjimky žádný vliv.

7. Žalobkyně rovněž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č.j. 6 As 267/2016-20, z něhož vyplývají obdobné závěry jako z citovaného rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 8/2011. Dále z rozsudku ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 267/2016-20, dle žalobkyně vyplývá, že nedává žádný smysl, aby účastník řízení o povolení stavby nebyl účastníkem řízení o výjimce. Dle žalobkyně by bylo nelogické, aby účastník řízení o odstranění, resp. dodatečném povolení stavby nebyl účastníkem řízení (o povolení výjimky) týkajícího se shodné stavby, když tato řízení spolu velmi úzce souvisí a jsou mezi sebou vzájemně podmíněna.
8. Dle žalobkyně bylo tvrzení žalovaného, že prozatím nebyl stanoven okruh účastníků řízení v řízení o dodatečném povolení stavby stanoven a oznámen, v rozporu se sdělením stavebního úřadu ze dne 24. 10. 2018, č.j. MUSO/104619/2018/OSÚP/MAVO, kde správní orgán I. stupně uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby „*Optická síť pro přenos internetu*“ Habartov I. etapa bude žalobkyně jeho účastníkem.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 13. 10. 2020, když primárně popsal dosavadní průběh řízení a rekapituloval žalobní námitky. Dále uvedl, že stran předmětné stavby nadzemního vedení elektronických komunikací v zastavěném území obce Habartov je přerušeno jak řízení o odstranění stavby, tak řízení o jejím dodatečném povolení.
10. Žalovaný tvrdil, že žalobkyně teprve v žalobě uvedla jako důvod jejího účastenství v řízení o povolení výjimky možnost přímého dotčení na jejích právech zásahem stavby do ochranného pásma vedení sítě elektronických komunikací. Žalovaný dále uvedl, že pojem přímého dotčení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu je neurčitým právním pojmem (v té souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č.j. 1 As 35/2016-38, ze dne 30. 4. 2008, č.j. 1 As 16/2008-48, a ze dne 29. 6. 2011, č.j. 7 As 54/2011-91). Žalovaný při posuzování účastenství žalobkyně v řízení o povolení předmětné výjimky zvážil nejen přímé dotčení žalobkyniných práv jako vlastníka sousední stavby podzemního vedení elektronických komunikací včetně dotčení ochranného pásma elektronických komunikací, ale i potenciální dotčení žalobkyniných práv dle § 27 odst. 2 správního řádu, a vyloučil možnost přímého dotčení žalobkyniných práv povolováním výjimečného řešení využívání území umístěním vedení elektronických komunikací v zastavěném území obce nad zemí.
11. Žalovaný rovněž argumentoval ve vztahu k rozsahu ochranného pásma podzemního komunikačního vedení. Konkrétní výškové omezení ochranného pásma není v zákoně o elektronických komunikacích stanoveno, nicméně není ani postaveno na jisto, že ochranné pásmo je ve své výšce neomezené. Stavba nadzemního vedení sítě elektronických komunikací je vedena ve výšce 10 až 20 metrů, zatímco vedení ve vlastnictví žalobkyně je vedeno pod terénem. Žalobkyní odkazovaný příklad dle zákona o pozemních komunikacích nelze vztáhnout na projednávanou věc.
12. Závěrem žalovaný poté, co se zabýval předmětem řízení o povolení výjimky, uvedl, že v napadeném rozhodnutí neposuzoval účastenství žalobkyně v řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

[IV] Replika žalobkyně

13. Žalobkyně v replice ze dne 12. 11. 2020 konstatovala, že z úvah obsažených v napadeném Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnutí nebylo zřejmé, že by žalovaný vyhodnocoval možnost dotčení žalobkyniných práv. Chápání ochranného pásma plošně, nikoliv prostorově, bylo dle žalobkyně proti smyslu ochranného pásma. Dle žalobkyně je třeba ochranné pásmo považovat za trojrozměrné, není-li jeho výškový rozměr omezen. Dle žalobkyně, pokud by existoval záměr limitovat ochranné pásmo v jeho výšce, byla by taková skutečnost vyjádřena v právním předpisu. V zákoně o elektronických komunikacích však takové omezení obsaženo není. Navíc není jisté, zda budováním nových vedení nedojde k poškození stávajícího podzemního vedení, např. pohybem těžké techniky. Nelze dospět k tomu, že nebude dotčeno ochranné pásmo žalobkynina vedení elektronických komunikací z toho důvodu, že ochranné pásmo má být vymezeno pouze plošně.

[V] Posouzení věci soudem

14. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
15. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
16. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
17. Soud při souhlasu obou stran sporu rozhodl o věci bez jednání.
18. Žaloba není důvodná.
19. V předmětné věci se jedná o řízení ve věci žádosti společnosti RETE internet s.r.o. (dále jen „žadatelka“) o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území ve smyslu § 169 stavebního zákona ve spojení s § 24 odst. 1 a § 26 Vyhlášky. Žadatelka usiluje o povolení vedení elektronických komunikací v zastavěném území obce nad zemí, nikoliv pod zemí, jak vyžaduje § 24 odst. 1 vyhlášky. Správní orgány ve svých rozhodnutích dospěly k závěru, že žalobkyně není účastníkem předmětného řízení o povolení výjimky, neboť vedením optické sítě žadatelky nad pozemky, v nichž je uloženo vedení sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žalobkyně, nedochází k zásahu ani jinému omezení žalobkynina vlastnického práva. Povolení výjimky mělo směřovat k umístění optické sítě ve výšce 10 až 20 metrů nad úrovní terénu, a to se nijak nedotýkalo ochranného pásma podzemního komunikačního vedení ve smyslu § 102 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), ani stavby této sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žalobkyně. Žalobkyně nevlastnila žádné pozemky, jichž by se povolovaná výjimka přímo dotýkala. Z hlediska ochranného pásma nedojde k přímému dotčení žalobkynina vlastnického práva k síti elektronických komunikací i proto, že vzdušné vedení sítě elektronických komunikací, o něž se jednalo v řízení o povolení výjimky, je umístěno na stožárech nacházejících se na stávajících objektech v předmětné lokalitě. Umístění vedení posuzované sítě elektronických komunikací nevyžaduje provedení zemních prací nebo terénních úprav, zřízení staveb, umístění konstrukcí nebo podobných zařízení či vysazení trvalých travních porostů v předmětném ochranném pásmu. Vedení této sítě elektronických komunikací rovněž nemá vliv na přístup žalobkyně k podzemnímu vedení sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žalobkyně, ani neohrožuje jeho provoz, bezpečnost a spolehlivost. Ani z hlediska údržby, úprav a oprav vzdušného vedení správní orgány neshledaly, že by bylo přímo dotčeno vlastnické právo žalobkyně k podzemnímu vedení sítě elektronických komunikací. Žalobkyně sama

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

neuvedla žádný konkrétní možný případ zásahu do jejích práv, jež by odůvodňoval postavení žalobkyně jako účastníka řízení o předmětné výjimce.

20. Soud předesílá, že z právě uvedeného je zřejmá nedůvodnost žalobní námitky, že správní orgány nevzaly v potaz existenci ochranného pásma a skutečnost, že nadzemní vedení sítě elektronických komunikací mělo do tohoto ochranného pásma zasahovat. Správní orgány se naopak existencí ochranného pásma a možným zásahem nadzemního vedení sítě elektronických komunikací do něj zabývaly.
21. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že žalobkyně je vlastníkem podzemní sítě elektronických komunikací nacházející se na pozemcích, nad nimiž má být vedena optická síť žadatelky, přičemž nebyla vlastníkem těchto pozemků. Dále mezi nimi nebylo sporu o tom, že žalobkyně byla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby vedení této optické sítě (žalovaný toto tvrzení žalobkyně v průběhu soudního řízení nijak nezpochybnil).
22. Stavební zákon ani Vyhláška neurčují, kdo je účastníkem řízení o žádosti o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území. Je tak třeba vycházet z právní úpravy obsažené v relevantních ustanoveních správního řádu (srov. § 1 odst. 2 správního řádu), v čemž se obě strany sporu shodovaly.
23. V projednávané věci se jedná o účastenství osob v řízení o žádosti žadatelky. Tak podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jsou účastníky řízení „*v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.*“ Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
24. Ve správním řízení musí být garantována všem osobám, o jejichž právních poměrech se jedná nebo jež by mohly být rozhodnutím dotčeny, určitá úroveň procesních práv. Tento požadavek se odráží v konstrukci účastníků řízení jak ve správním řádu, tak v procesních částech řady jiných právních předpisů, mezi nimi také stavebního zákona. Postavení osoby jako účastníka řízení totiž subjektu dává vedle některých povinností i významná práva s řízením spjatá, díky nimž mohou výsledek řízení nikoliv nevýznamným způsobem ovlivnit. Sem patří zejména právo navrhopvat důkazy, předkládat stanoviska, seznamovat se prostřednictvím nahlížení do spisu s jeho obsahem jakožto podkladem pro konečné rozhodnutí, právo dozvědět se o úkonech v řízení učiněných či plánovaných a v neposlední řadě také právo podat proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek. Právě existence těchto významných procesních oprávnění je určující pro zvláštní charakter a postavení účastníků řízení v porovnání s jinými osobami, a proto také stanovení okruhu účastníků řízení je nyní, coby jeden z nejdůležitějších úkonů správního orgánu, podrobena instanční kontrole (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č.j. 2 As 8/2008-39, publ. pod č. 1657/2008 Sb. NSS). Smyslem účastenství v řízení je tedy naplnění požadavku, aby každý měl možnost vyjádřit se k tomu, co se jej týká (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2017, č.j. 9 As 154/2016-31, bod 12).
25. Z výše citovaných ustanovení správního řádu vyplývá, že účastníkem řízení o žádosti jsou mimo žadatele a dalších dotčených osob, na něž se pro společenství práv a povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, i další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Z uvedeného vyplývá, že pouhá potencialita přímého dotčení na právech či povinnostech dotčené osoby postačuje k tomu, aby tato osoba byla účastníkem řízení o podané žádosti

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

(srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2873/21, bod [26]). Rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č.j. 1 As 62/2015-32 (publ. pod č. 3285/2015 Sb. NSS, body [22] a [23]), uvedl k vymezení účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, že „[p]ro naplnění této definice účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno. Zároveň musí být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně. Je povinností správního orgánu v jednotlivých případech posoudit, kteří z vlastníků ‚sousedních‘ pozemků a staveb na nich mohou být konkrétním rozhodnutím dotčeni přímo. [...] Při vymezování okruhu osob, které mohou být přímo dotčeny, je třeba vycházet z rozhodnutí, kterým by mělo správní řízení v ideálním případě skončit. To znamená z hlediska účelu a cíle, pro který bylo zahájeno, a to podle toho, o jaký typ řízení půjde - z pohledu žadatele, půjde-li o řízení o žádosti, tak zřejmě úplné vyhovění žádosti, nebo z pohledu správního orgánu, půjde-li o řízení z moci úřední, tak zpravidla rozhodnutí o uložení povinnosti či odnětí práva (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012).“ Podmínka přímého dotčení na právu je typickým neurčitým právním pojmem [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 80/2008-68 (publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS), a ze dne 30. 4. 2008, č.j. 1 As 16/2008-48, (publ. pod č. 1641/2008 Sb. NSS)].

26. Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu pak upravuje tzv. tvrzené účastenství („Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“). Smyslem uvedeného ustanovení je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má, či nemá postavení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č.j. 9 As 222/2014-147, publ. pod č. 3288/2015 Sb. NSS, bod [25]).
27. Kasační soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2008, č.j. 2 As 8/2008-39, rovněž konstatoval: „Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu neobsahuje vyčerpávající definici toho, k čemu a ke komu se pochybnosti musí vztahovat. Jak již nastínil městský soud, pochybnosti se mohou týkat jak výkladu právních předpisů (a to zejména neurčitých právních pojmů v nich obsažených), tak i povahy a charakteristiky osob, jejichž účastenství je posuzováno.“. Jinak řečeno, pochybnosti mohou spočívat ve skutkových okolnostech případu či nejasnosti právní úpravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 3 As 38/2010-122, publ. pod č. 2363/2011 Sb. NSS).
28. Správní řád přiznává postavení účastníka řízení určitému subjektu do doby, než se v průběhu řízení prokáže opak. Tvrzení o účastenství musí být vyvráceno a podloženo silou procesního rozhodnutí správního orgánu. Důkazní břemeno v tomto směru tíží správní orgán a nic mu pochopitelně nebrání provést k posouzení tvrzení potenciálního účastníka řízení dokazování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č.j. 2 As 12/2008-63).
29. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 24. 10. 2013, č.j. 5 As 17/2013-25, či ze dne 27. 8. 2015, č.j. 5 As 107/2013-38), vyplývá, že „odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí.“ Zároveň kasační soud opakovaně dovodil, že je povinností správních orgánů ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí.

30. Odpověď na otázku, kdo je účastníkem řízení, dávají předpisy hmotného práva. V rozsudku ze dne 14. 11. 2012, č.j. 1 As 123/2012-31 (publ. pod č. 2765/2013 Sb. NSS, bod [22]), Nejvyšší správní soud vyjevil: *„Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Podle § 2 odst. 3 správního řádu jsou dotčenými osobami osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě týká. Jak Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS (tj. ještě ve vztahu k § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení; tyto závěry se však přiměřeně uplatní i při výkladu úpravy účastenství obsažené v ‚novém‘ správním řádu), k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení.“*
31. Z právě uvedeného tak dle názoru soudu vyplývají základní východiska významná pro projednávanou věc. Předně, aby dotčená osoba byla účastníkem řízení o žádosti, je nutné, aby připadalo v úvahu bezprostřední dotčení jejích hmotných práv rozhodnutím o takové žádosti. Za účastníka řízení musí být taková osoba považována i tehdy, pokud tvrdí, že je účastníkem řízení, a zároveň nelze vyloučit, že jí právo účastenství v řízení svědčí, tedy že rozhodnutím o podané žádosti nemůže být přímo dotčena na svých hmotných právech. Je povinností správních orgánů ověřovat, komu svědčí postavení účastníka řízení a s takovým subjektem jednat jako s účastníkem. Odpovědnost za správné zjištění skutečností svědčících pro řádné vymezení účastníků řízení nese správní orgán vedoucí konkrétní správní řízení, a to v celém průběhu takového řízení.
32. V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu lze nalézt i rozsudky týkající se účastenství osob v řízeních o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území. Tak v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č.j. 8 As 8/2011-66, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl ve vztahu k rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu, že ač se v případě tohoto rozhodnutí obecně nejedná o správní akt způsobilý samostatného soudního přezkumu, nemá tento závěr žádný vliv na případné účastenství dotčených osob dle § 27 odst. 2 správního řádu v řízení o povolení takové výjimky. *„Účastenství v řízení o povolení výjimky se tak bude řídit uvedeným ustanovením, bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení přímo dotčeni až konečným rozhodnutím ve věci.“* (srov. bod [31] předmětného rozsudku rozšířeného senátu). K žalobkyní odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č.j. 6 As 267/2016-20, se soud vyjádří níže.
33. Předně je třeba uvést, že tvrzení žalovaného, že žalobkyně teprve v podané žalobě uvedla jako důvod účastenství v řízení o povolení předmětné výjimky zásah stavby sítě elektronických komunikací do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení, jež bylo ve vlastnictví žalobkyně, nemělo v projednávané věci relevanci. Bylo totiž povinností

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správních orgánů zjistit skutečnosti svědčící pro řádné stanovení okruhu účastníků řízení a správní orgány odpovídaly za to, že jako s účastníky řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo. Zároveň tomuto tvrzení nebylo možné ani bezvýhradně přisvědčit. Je sice pravdou, že žalobkyně se v průběhu správního řízení o povolení předmětné výjimky o existenci ochranného pásma nezmiňovala, nicméně v odvolání podaném proti prvoinstančnímu rozhodnutí poukazovala na existenci svého vlastnického práva ke stavbám nacházejícím se na pozemcích sousedících s pozemky, na nichž (přesněji řečeno „nad nimiž“) má být, resp. je vedena síť elektronických komunikací, o níž se v řízení o výjimce jednálo. Zároveň si i žalovaný byl nepochybně vědom skutečnosti, že žalobkyně byla vlastníkem podzemních optických kabelů v obci Habartov, a existencí ochranného pásma (srov. zejm. str. 6 a str. 11 napadeného rozhodnutí).

34. Žalobkyně je v souzené věci vlastníkem podzemního vedení sítě elektronických komunikací nacházejícího se pod úrovní terénu pozemků, nad nimiž bylo provedeno vedení sítě elektronických komunikací žadatelky. Není však vlastníkem těchto pozemků. Vedení sítě žadatelky již bylo zbudováno. Žalobkyně možný zásah do svých práv (odůvodňující její postavení jako účastníka řízení) spatřovala v tom, že nadzemní vedení sítě elektronických komunikací, o němž se jednalo v řízení o povolení výjimky, zasahuje do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení sítě elektronických komunikací ve smyslu § 102 zákona o elektronických komunikacích ve vlastnictví žalobkyně. Žalobkyně tvrdila, že toto ochranné pásmo je výškově neomezené, neboť zákon o elektronických komunikacích jej výškově nijak neomezuje. Vedení sítě elektronických komunikací, o němž se jednalo v řízení o povolení výjimky, proto zasahovalo do ochranného pásma žalobkynina vedení elektronických komunikací.
35. Soud tuto žalobní námitku neshledal důvodnou.
36. Podle § 102 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích činí ochranné pásmo podzemního komunikačního vedení 1,0 m po stranách krajního vedení.
37. Žalobkyně spojovala možnost přímého dotčení na jejích právech zakládající její účastenství v řízení o povolení předmětné výjimky s existencí ochranného pásma podzemního komunikačního vedení a zasahováním nadzemního vedení sítě elektronických komunikací do něj. Jinými slovy, tím, že stavba nadzemního vedení elektronických komunikací měla zasahovat do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení ve vlastnictví žalobkyně, mělo být dáno přímé dotčení na žalobkyniných právech rozhodnutím o výjimce z obecných požadavků na využívání území zakládající její účastenství v řízení o výjimce.
38. Předně je třeba posoudit, zda potenciálním zásahem do ochranného pásma může dojít k přímému dotčení práv vlastníka infrastruktury, k jejíž ochraně slouží ochranné pásmo. Nutno zdůraznit, že žalobkyně netvrdila zásah do vlastnického práva k podzemnímu vedení sítě elektronických komunikací, nýbrž toliko zásah do ochranného pásma vztahujícího se k této síti.
39. Pokud žalobkyně v podané replice ze dne 12. 11. 2020, došlé soudu téhož dne, namítla, že není jisté, jak budou nová vedení budována, zda nebude využita těžká technika, která by mohla vedení umístěné v zemi poškodit, jednalo se sice o námitku, jejíž podstatou bylo tvrzení o možném dotčení vlastnického práva žalobkyně k podzemnímu vedení sítě elektronických komunikací, nicméně tato námitka byla uplatněna opožděně. Podle § 71 odst. 2 poslední věty s. ř. s. totiž lze žalobu rozšířit o další žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby, jejíž poslední den v projednávané věci připadl v souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ve spojení s § 40 odst. 2 téhož zákona na 19. 8. 2020. Tuto opožděnou námitku nebylo možné považovat za rozhojnění žalobního bodu uplatněného v podané žalobě v rámci lhůty pro podání žaloby, neboť žalobkyně se v podané žalobě nezmínila o možném zásahu do jejího vlastnického práva budováním nových vedení, ale namítala pouze zásah nadzemního vedení sítě elektronických komunikací do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení. Zároveň soud nad rámec uvedeného podotýká, že žalovaný na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že umístění vedení sítě elektronických komunikací žadatelky nevyžaduje provedení zemních prací nebo terénních úprav, zřízení staveb či umístění konstrukcí nebo podobných zařízení ani vysazení trvalých porostů v ochranném pásmu podzemního vedení sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žalobkyně.

40. Dále, právní řád neobsahuje legální definici ochranného pásma. Pouze § 83 odst. 1 stavebního zákona vymezuje účel existence ochranného pásma („*Rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky.*“). Ochranné pásmo je doktrínou správního práva charakterizováno jako „*zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu. Účelem ochranného pásma je ochrana specifického statku, aby ve vymezené vzdálenosti nebyly vykonávány činnosti, jinde i přípustné, které by ho mohly ohrozit.*“ (srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 233). Rovněž Nejvyšší soud definoval ochranné pásmo jako „*zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu, a jehož existence může vyplývat přímo ze zákona nebo z příslušného správního aktu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011). S existencí ochranného pásma je tedy pojmově spjat veřejný zájem na ochraně určitého území nebo určitého statku. Ač je se zřizováním a existencí ochranných pásem spjat tento veřejný zájem, nelze vyloučit, že právní úprava bude s existencí ochranného pásma spojovat i určitá subjektivní práva vlastníka statku, k jehož ochraně ochranné pásmo slouží (shodně srov. HANDRLICA, J. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 27).
41. Právě tak je tomu v případě zákona o elektronických komunikacích. Z dikce § 102 odst. 3 a 4 tohoto zákona vyplývá, že v ochranném pásmu podzemního komunikačního vedení lze vykonávat určité činnosti pouze se souhlasem vlastníka podzemního komunikačního vedení. Podstatou a důvodem existence ochranného pásma podzemního komunikačního vedení je přítomnost veřejného zájmu na ochraně tohoto vedení, a zároveň na ochraně území uvnitř vymezeného ochranného pásma. Zároveň je výkon některých činností mj. v podobě zřizování staveb či umísťování konstrukcí nebo jiných podobných zařízení vázán na souhlas vlastníka nebo rozhodnutí stavebního úřadu [srov. § 102 odst. 3 písm. b) zákona o elektronických komunikacích].
42. Předmětné vzdušné vedení sítě elektronických komunikací nacházející se nad pozemky, na nichž se nacházelo podzemní komunikační vedení ve vlastnictví žalobkyně, bylo v projednávané věci považováno za stavbu (o tom svědčí vedení předmětného řízení o povolení výjimky a vedení řízení o odstranění, resp. dodatečném povolení této stavby). Již samotné povolení výjimky k vedení předmětného vzdušného vedení sítě elektronických komunikací nad zemí by se tak v případě, kdy by zasahovalo do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení, mohlo přímo dotýkat práv žalobkyně, neboť dle § 102 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích by jej bylo možné zřídit pouze se souhlasem žalobkyně nebo na základě rozhodnutí stavebního úřadu. Samotný atypický způsob vedení sítě elektronických komunikací (srov. § 24 odst. 1 vyhlášky *a contrario*) by

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

tedy v takovém případě mohl zasahovat do žalobkyniných práv, neboť k jeho provedení by byl zapotřebí souhlas žalobkyně či rozhodnutí stavebního úřadu.

43. Pokud by tedy předmětná stavba vzdušného vedení sítě elektronických komunikací zasahovala do předmětného ochranného pásma, mohlo by dojít k přímému dotčení na právech žalobkyně vyplývajících z existence ochranného pásma, konkrétně jejího „*práva souhlasu se zřízením stavby v ochranném pásmu*.“ Zbývalo tedy zjistit, zda vzdušné vedení sítě elektronických komunikací do tohoto ochranného pásma zasahovalo.
44. Soud dospěl k závěru, že nikoliv. Nebylo totiž důvodné tvrzení žalobkyně, že ochranné pásmo podzemního komunikačního vedení bylo výškově neomezené a že předmětné nadzemní vedení sítě elektronických komunikací mělo do tohoto ochranného pásma zasahovat.
45. Jazykový výklad citovaného § 102 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích nedává jasnou odpověď na otázku výškového omezení ochranného pásma podzemního komunikačního vedení. Nicméně není ani zcela nejasný. Pojednává totiž o podzemním komunikačním vedení. Podzemním komunikačním vedením je dle § 104 odst. 12 věta první zákona o elektronických komunikacích *kabelové vedení, včetně kabelových souborů a zařízení uložených pod povrchem země a kabelových rozvaděčů umístěných nad úrovní terénu*. Předmětné ochranné pásmo se má tedy vztahovat ke komunikačnímu vedení podzemnímu, umístěnému pod úrovní terénu, tj. pod zemí, a jeho nadzemním částem v podobě kabelových rozvaděčů (o nadzemních částech podzemního komunikačního vedení žalobkyně v žalobě mlčela, soud se na ně proto nezaměřoval).
46. Je třeba připomenout, že jazykový výklad je pouze prvotním přiblížením k obsahu právní normy, je východiskem pro objasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č.j. 9 As 69/2007-86, publ. pod č. 1737/2008 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07, bod [36]).
47. Dle názoru soudu rovněž smysl a účel § 102 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích nasvědčuje tomu, že ochranné pásmo podzemního komunikačního vedení není výškově neomezené, a že by tedy předmětné nadzemní vedení sítě elektronických komunikací ve výšce 10 až 20 metrů nad terénem mohlo zasahovat do tohoto ochranného pásma. Obecně je účelem ochranného pásma ochrana určitého statku před nepříznivými vlivy okolí či ochrana okolí před nepříznivými vlivy pocházejícími z tohoto statku (srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s 238; shodně i MACHÁČKOVÁ, J. § 83 In: *Stavební zákon*. 3. vydání. Dostupné v beckonline). Smyslem a účelem ochranného pásma podzemního komunikačního vedení je tedy ochrana částí komunikačního vedení provedených jak pod, tak nad úrovní terénu (např. před jejich poškozením v důsledku výkopových prací či jiné stavební činnosti). Žalobkyně však nepoukazovala na to, že by se v předmětných místech vzdušného vedení sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žadatelky nacházela nějaká nadzemní část podzemního komunikačního vedení ve vlastnictví žalobkyně, které by se mohlo toto vzdušné vedení dotýkat. Stejně tak neidentifikovala a netvrdila žádnou konkrétní formu či způsob takového zásahu do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení. Úkolem soudu nebylo domýšlet (a tvrdit) za žalobkyni, jakým způsobem by do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení, tedy komunikačního vedení vybudovaného pod úrovní terénu, mohlo zasahovat nadzemní vedení sítě elektronických

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

komunikací provedené ve výšce 10 až 20 metrů nad úrovní terénu.

48. Dále, nedůvodnou byla i argumentace žalobkyně týkající se srovnání s právní úpravou zákona o pozemních komunikacích a tvrzení, že pokud by ochranné pásmo mělo být výškově omezeno, vyjádřil by zákonodárce tuto skutečnost výslovně v právním předpisu.
49. Jak je uvedeno výše, ač zákonodárce v zákoně o elektronických komunikacích výslovně nevyjádřil, že je ochranné pásmo podzemního komunikačního vedení výškově omezeno, vyplývá z jazykového výkladu § 102 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích a smyslu a účelu existence tohoto ochranného pásma, že výškově omezené je, resp., že nadzemní vedení sítě elektronických komunikací do tohoto ochranného pásma nezasahovalo. Dle názoru soudu tak správní orgány dospěly ke správným závěrům, neboť nadzemní vedení sítě elektronických komunikací nemohlo zasahovat do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení.
50. Rovněž námitku stran porušení zásady zákonnosti soud neshledal důvodnou, neboť správní orgány se zabývaly potencialitou dotčení žalobkyniných práv pro posouzení jejího účastnictví v řízení o výjimce, o čemž svědčí odůvodnění jejich rozhodnutí (viz výše).
51. Co se týče odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č.j. 6 As 267/2016-20, uvádí k němu soud, že z tohoto rozsudku nevyplývá, kdo nutně musí být účastníkem řízení o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území. Vyplývá z něj toliko to, že účastník stavebního řízení může být účastníkem řízení o povolení výjimky, a to, že není důvod vymezovat účastnictví v řízení o povolení výjimky odlišně v případě, kdy rozhodnutí o výjimce je samostatně soudně přezkoumatelné a kdy nikoliv. Účastník stavebního řízení tedy může být účastníkem řízení o povolení výjimky. Nemusí tomu tak být ovšem vždy. Vždy je totiž třeba posoudit, zda účastník toho kterého řízení splňuje podmínky pro vznik účastnictví v tom kterém řízení, a to s ohledem na individuální skutkové okolnosti konkrétního případu (např. právě citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu se týkal případu, kde se jednalo o nástavbu a přístavbu rodinného domu; kvalitativně tak šlo o zcela odlišný případ). Jinak řečeno, ani z právní úpravy správního řádu či stavebního zákona, ani z posledně citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že by účastník stavebního řízení, či řízení o odstranění, resp. dodatečném povolení stavby, musel nutně být účastníkem řízení o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území (shodně dovodil i žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí). Vzhledem k tomu, že žalobkyně nesplňovala podmínky účastnictví v řízení o povolení výjimky v podobě potenciálního přímého dotčení jejích práv rozhodnutím o výjimce, když vzdušné vedení sítě elektronických komunikací ve vlastnictví žadatelky nezasahovalo do ochranného pásma podzemního komunikačního vedení ve vlastnictví žalobkyně, nemohla být žalobkyně účastníkem takového řízení.
52. Soud tedy s ohledem na obsah žalobních námitek přisvědčil správním orgánům, že v případě žalobkyně bylo vyloučeno, aby právě rozhodnutím o povolení výjimky z podzemního vedení sítě elektronických komunikací v zastavěném území obce ve smyslu § 24 odst. 1 vyhlášky mohla být žalobkyně přímo dotčena na svých právech.
53. Závěrem soud dodává, že neprovedl žádný z důkazů navržených žalobkyní, neboť jejich provedení nebylo nutné pro posouzení důvodnosti žaloby, když soud v rámci svého rozhodování vycházel pouze z obsahu správního spisu, jímž se dokazování v soudním řízení správním neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č.j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

54. S ohledem na výše uvedené tak soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, a proto žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[VI] Náklady řízení

55. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 29. 8. 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu