



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zastoupená Mgr. Milanem Brázdou, advokátem, sídlem Na Roudné 18, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. 055031/2022/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, č. j. 43 A 53/2022-86,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, č. j. 43 A 53/2022-86, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako nepřípustné odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí Městského úřadu Beroun (dále jen „stavební úřad“) ze dne 31. 8. 2021, č. j. MBE/51102/2021/VYST-Krs. Stavební úřad podle § 79 a § 82 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), umístil k žádosti společnosti ČEZ Distribuce, a. s. (dále jen „stavebník“) stavbu *Loděnice, kVN pro parc. č. XA* na pozemcích parc. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK a XL v kat. území L. u B.. Stavba spočívala v položení nového kabelového vedení vysokého napětí a zařízení

pro elektronickou komunikaci sestávajícího z HDPE trubky pro instalaci zemního optického kabelu.

[2] Žalobkyně podala dne 7. 2. 2022 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání jako opomenutá účastnice z titulu vlastnictví sousedních pozemků parc. č. XM, XN, XO a pozemku parc. č. st. XP, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. XQ v kat. území N. u R. (obě katastrální území spolu bezprostředně sousedí). Žalobkyně má za to, že jí svědčí účastenství ve všech řízeních souvisejících s vybudováním *Průmyslového parku Loděnice* v sousedství jejích nemovitostí, neboť tato řízení jsou provázána a dotýkají se jejích vlastnických práv. Umělým rozdělováním dochází dle žalobkyně k tzv. salámování. V doplnění odvolání se žalobkyně dovolávala účastenství jako dotčený soused dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. V této souvislosti upozornila, že před položením kabelů vysokého napětí musí dojít na pozemku parc. č. XA v kat. území L. u B. k přeložce stávající kabelové přípojky nízkého napětí (z důvodu křížení trasy), která zajišťuje dodávky elektřiny pro její dům. V důsledku přeložky dojde k odpojení domu žalobkyně od elektrického proudu. Žalobkyně rovněž namítala, že bylo-li územní řízení o přeložce kabelového vedení nízkého napětí usnesením stavebního úřadu ze dne 17. 1. 2022 zastaveno, nelze územní rozhodnutí vydané v posuzovaném řízení realizovat.

[3] Žalovaný podané odvolání zamítl jako nepřipustné s odůvodněním, že dotčeným stavebním záměrem nedojde k zásahu do vlastnických práv žalobkyně. Stavba spočívá dle žalovaného zjednodušeně „v zakopání kabelů do země“, a to nikoli na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně a dále v dostatečné vzdálenosti od nemovitostí žalobkyně. Vedení bude ukončeno na pozemku parc. č. XB v kat. území L. u B., a sice v nejmenší vzdálenosti 35,30 m od nejbližší společné hranice s pozemkem parc. č. XM v k. ú. N. u R. ve vlastnictví žalobkyně. Stavba neobsahuje žádné přeložky stávajících inženýrských sítí, k odpojení nemovitostí žalobkyně od elektřiny nedojde. Účastenství žalobkyně v řízení nelze založit ani na tom, že na stavbu mají navazovat další investiční záměry, které mohou mít do právní sféry žalobkyně dopad.

[4] Krajský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Krajský soud se přiklonil k názoru žalovaného s tím, že žalobkyně nepřednesla dostatečně konkrétní a včasné argumenty rozporující závěry žalovaného, že stavba neobsahuje přeložky stávajících inženýrských sítí a že nedojde k odpojení nemovitostí žalobkyně od elektrického proudu. Závěr o bezprostředním dotčení práv žalobkyně podle krajského soudu neplyne ani ze správního spisu. Poukazuje-li žalobkyně na to, že územní rozhodnutí není proveditelné, neboť jeho realizaci musí předcházet přeložka kabelů nízkého napětí, svědčí tato skutečnost v její prospěch. Účastenství žalobkyně v územním řízení nezakládá dle krajského soudu ani případné krátkodobé přerušení dodávek elektrické energie do odběrného místa. Krajský soud připustil, že na otázku účastenství má vliv vlastnické právo k dotčenému vedení elektrické energie, to však žalobkyně ve správním řízení netvrdila, ani v něm tato skutečnost nebyla řešena. Krajský soud zároveň nepřehlédl, že stavební úřad v řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí jedná s žalobkyní jako s účastnicí řízení a že v usnesení ze dne 31. 1. 2024 připustil, že její vlastnická práva k přípojce vedoucí k domu č. p. 261 mohou být záměrem dotčena. Jedná se však o reakci na pozdější zjištění, že žalobkyně je vlastníkem přípojky na pozemku parc. č. XA v kat. území L. u B. Krajský soud uvedl, že při rozhodování vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného o odvolání proti územnímu rozhodnutí, kdy

pokračování

žalobkyně tvrdila dotčení právní sféry pouze ve vztahu k pozemkům a rodinnému domu v katastrálním území N. u R., nikoli ve vztahu k vlastnictví technické infrastruktury.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že stavební úřad postupoval od samého počátku nezákonně a zjevně nesprávně, neboť nesprávně určil okruh účastníků řízení, mezi něž opomněl zahrnout stěžovatelku jako vlastníka sousední nemovitosti a dotčené elektrické přípojky. K tomu stěžovatelka odkázala na vyjádření stavebníka ze dne 17. 6. 2024, dle něhož v ochranném pásmu v rozsahu jednoho metru na každou stranu kabelového vedení přípojky nízkého napětí nelze bez souhlasu vlastníka provádět zemní práce ani další činnosti, jež by mohly přípojku ohrozit. Vedle zásahu do ochranného pásma přípojky se dle stěžovatelky projednáváná věc týká také manipulace s ní, a to bez jejího souhlasu. Stěžovatelka poukázala též na judikaturu k otázce přímého dotčení na vlastnickém právu a dále na povinnost stavebního úřadu zjišťovat po celou dobu řízení jeho účastníky.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Sporná otázka v souzené věci spočívá v tom, zda stěžovatelka měla být účastnicí sporného územního řízení, resp. zda žalovaný její odvolání proti územnímu rozhodnutí správně zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

[9] Předmětem soudního přezkumu je pouze tato otázka, krajský soud (stejně jako Nejvyšší správní soud) je proto dle ustálené judikatury „oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřípustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81, a dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, ze dne 5. 6. 2024, č. j. 6 As 182/2023-36, nebo ze dne 15. 8. 2024, č. j. 8 As 198/2023-33).

[10] Nejvyšší správní soud k tomu s ohledem na stěžovatelčiny odkazy v kasační stížnosti, jakož i na odkazy žalovaného na úpravu účastenství ve správním řízení dle § 27 správního řádu, uvádí, že účastenství v územním řízení je speciálně upraveno v § 85 stavebního zákona, který představuje komplexní zvláštní úpravu ve vztahu k § 27 správního řádu. Použití obecné úpravy ve správním řádu je proto vyloučeno.

[11] Dle § 85 odst. 2 stavebního zákona jsou dále účastníky územního řízení

- a) *vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,*
- b) *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*

[12] Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS).

[13] Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*

[14] *Liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, nejsou součástí pozemku. Má se za to, že součástí liniových staveb jsou i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí (§ 509 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).*

[15] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelka své přesvědčení, že měla být účastnicí územního řízení, opírá jednak o vlastnictví pozemků sousedících s pozemkem, na němž má končit stavba kabelového vedení vysokého napětí, a dále o skutečnost, že umísťovaná stavba kabelového vedení vysokého napětí se bude křížit s elektrickou přípojkou nízkého napětí, již je zajišťována elektrická energie pro stěžovatelčin dům č. p. XQ v kat. území N. u R.. V řízení před krajským soudem pak stěžovatelka v této souvislosti uváděla a dokládala, že existující stavba přípojky (vedení nízkého napětí) je v jejím vlastnictví. Shodnou argumentaci pak zopakovala i v kasační stížnosti s tím, že krajský soud posoudil podanou žalobu nesprávně.

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval stěžovatelčino vlastnictví sousedních nemovitostí. Tato skutečnost ostatně není mezi účastníky sporná. Dle závěrů krajského soudu však stěžovatelka v žalobě ani v odvolání myslitelně netvrdila možnost přímého dotčení na svých právech. Krajský soud se v tomto ohledu ztotožnil s žalovaným, že samotná stavba spočívající v položení kabelů vysokého napětí, není-li součástí napadeného územního rozhodnutí i přeložka elektrické přípojky (vedení nízkého napětí) k domu ve vlastnictví stěžovatelky, nepředstavuje dostatečně intenzivní zásah do právní sféry stěžovatelky, aby založil její účastenství v územním řízení. Ke skutečnosti, že kabelová přípojka nízkého napětí, která je stavbou vedenou na pozemku parc. č. XA v kat. území L. u B., je ve vlastnictví stěžovatelky, krajský soud naznačil, že tato okolnost by již potřebnou míru dotčení práv stěžovatelky představovala; zohledněna však nebyla, protože dle krajského soudu ji stěžovatelka uplatnila opožděně. K tomu krajský soud odkázal na vázanost skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)).

[17] Uvedené východisko krajského soudu však není správné a v nyní posuzovaném případě neobstojí. Stěžovatelka totiž argument vlastnického práva k přípojce sice vznesla až v řízení před krajským soudem, avšak nikoli jako nový žalobní bod uplatněný po uplynutí lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Jednalo se o doplnění včas uplatněného žalobního bodu, že sporná stavba je dílem, které je zhotovováno v sousedství nemovitostí žalobkyně (včetně dotčené přípojky nízkého napětí), přičemž ze samotné povahy má toto dílo bezprostřední vliv na nemovitosti v jejím vlastnictví, a to nejen z toho důvodu, že je v kolizi s vedením přípojky nízkého napětí. Doplnění, že stěžovatelce svědčí ke stavbě kabelového vedení

pokračování

(přípojky) nízkého napětí, s nímž je dotčený stavební záměr v kolizi, rovněž vlastnické právo, nepředstavuje přetvoření žalobního bodu v takové míře, že by stran sporné otázky účastenství stěžovatelky v řízení poukazoval na jiný aspekt nezákonnosti rozhodnutí či vady řízení (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. j. 4 As 304/2020-31, ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Afs 41/2011-178, č. 2547/2012 Sb. NSS, nebo též odbornou komentářovou literaturu KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2019, cit. dle ASPI, § 71). Rozhodující totiž nadále zůstává zodpovězení otázky, zda dotčená stavba (pokládáné vedení vysokého napětí) může mít s ohledem na již existující stavbu přípojky nízkého napětí přímý dopad do právní sféry stěžovatelky.

[18] Stěžovatelčina argumentace zároveň není v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť se vztahuje k tomu, komu svědčilo vlastnické právo k přípojce již v době rozhodování žalovaného. Ze spisové dokumentace přitom neplyne, že by zde existoval spor o změnu vlastníka přípojky v mezidobí či že by ke změně vlastníka došlo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. K důkazům, které stěžovatelka za účelem doložení svého vlastnického práva v řízení před krajským soudem předložila, pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že citované ustanovení sice váže posuzování skutkového a právního stavu, z něhož vychází správní soud, k okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí. To však samozřejmě nikterak nebrání tomu, aby „soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které sice vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jež ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28).

[19] Krajský soud proto pochybil tím, že v řízení odmítl provést k důkazu listiny, z nichž mnohé se zjevně týkají otázky vlastnictví přípojky nízkého napětí, s odůvodněním, že „vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, a nejsou tedy vzhledem k pravidlu přezkumu podle právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí způsobilé prokázat relevantní okolnosti“ (bod 12 napadeného rozsudku). S ohledem na neprovedení důkazů soudem vztahujících se k zodpovězení otázky vlastnictví přípojky stěžovatelky, kterou nezodpovídají ani podklady obsažené ve správním spisu, se zároveň závěry krajského soudu ohledně toho, že nedošlo k dotčení stěžovatelčiných práv, neopírají o dostatečně zjištěný skutkový stav věci.

[20] Popsané vady napadeného rozsudku tak prozatím brání tomu, aby se Nejvyšší správní soud mohl vyjádřit k podstatě kasační stížnosti stěžovatelky a posoudit, zda stěžovatelka měla být účastníkem územního řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona, včetně toho, zda se jedná o účastenství podle písm. b) nebo podle písm. a) tohoto ustanovení. Tomu, že se v daném případě může jednat o účastenství podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, přitom nasvědčuje skutečnost, že stavební úřad vedl řízení o přeložení kabelového vedení nízkého napětí (následně zastavené usnesením stavebního úřadu ze dne 17. 1. 2022). Nejvyšší správní soud zároveň na tomto místě považuje za potřebné upozornit na ustálenou judikaturu, z níž plyne požadavek, aby se stavební záměry posuzovaly vždy jako funkční celky, a to včetně těch částí, jež by samy o sobě nevyžadovaly rozhodnutí podle stavebního zákona. Důvodem takového přístupu je komplexní posouzení všech dopadů záměru na chráněné veřejné zájmy i práva dotčených osob a zamezení umělému trištění jednotlivých částí stavby (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2024, č. j. 9 As 159/2024-76, bod 20 a tam uvedená judikatura). Z tohoto

požadavku plyne mimo jiné i to, že pokud položení kabelového vedení vyžaduje ke svému provedení přeložku jiného kabelového vedení, musejí existovat přesvědčivé důvody pro to, aby byly pokládka kabelů a realizace přeložky přípojky posuzovány odděleně, a to zvláště v situaci, souvisí-li oba s jediným (byť rozsáhlým) záměrem vybudování *Průmyslového parku Loděnice*.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Krajský soud tedy v dalším řízení zejména náležitě zjistí skutkový stav doplněním dokazování a v návaznosti na to znovu posoudí otázku účastenství stěžovatelky v územním řízení.

[22] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. ledna 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu