

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Podniky města Šumperka a. s.,** se sídlem Slovanská 21, Šumperk, zastoupen JUDr. Miroslavem Martinákem, advokátem se sídlem Hlavní třída 428/18, Šumperk, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2010, č. j. 22 Ca 233/2009 - 31,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2010, č. j. 22 Ca 233/2009 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 20. 10. 2010, č. j. 22 Ca 233/2009 – 31, zamítl žaloby, jimiž se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 14. 7. 2009 č. j. KUOK/57292/2009–2/937, a ze dne 17. 8. 2009, č. j. KUOK/58919/2009-2/937, jimiž byla zamítnuta odvolání stěžovatele a potvrzena rozhodnutí Městského úřadu Šumperk (dále jen „městský úřad“) ze dne 14. 4. 2009, č. j. MUSP 23674/2009, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavební úpravy bytového domu Šumperk č. p. 2582, Temenická 17 a ze dne 20. 4. 2009, č. j. MUSP 38297/2009, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavební úpravy bytového domu Šumperk č. p. 2581, Temenická 15. Nedůvodnou shledal krajský soud žalobní námitku porušení ust. § 77 odst. 5 a 7 zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), námitku absence stanoviska Státní energetické inspekce, námitku porušení ust. § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) a námitku, že by ekonomické posouzení měl zpracovat znalec z oboru energetika. Neopodstatněné byly

podle krajského soudu také námitky, že nebylo přihlédnuto k tomu, že odpojením od centrálního zdroje se snižuje účinnost rozvodu tepla, že se správní orgány měly zabývat otázkou pohody bydlení a že rozpadem sítě centrálního tepla dojde ke zmaření investic vlastníka těchto zařízení a k nutnosti dalších investic do domovních kotelen těmi, kdo se dosud neodpojili.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval v tom, že z něj nelze dovodit, jaké důvody vedly krajský soud k závěru, že Územní energetická koncepce města Šumperka je v rozporu s ust. § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší. K hodnocení žalobní námitky porušení ust. § 77 odst. 7 energetického zákona namítal, že řízení vykazovalo vady spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Zároveň stěžovatel považuje tuto část napadeného rozsudku za nepřezkoumatelnou pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Dále stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu k otázce vydávání závazných stanovisek. Podle stěžovatele jsou správní rozhodnutí I. a II. stupně nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a krajský soud je tedy měl zrušit. Rovněž v této části je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. K otázce ekonomické nepřijatelnosti využití centrálního zdroje tepla stěžovatel uvedl, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při hodnocení této žalobní námitky veden, což má za následek nepřezkoumatelnost této části napadeného rozsudku. Ze spisu navíc nelze zjistit, že žadatel o stavební povolení předložil důkazy, které prokazují ekonomickou nepřijatelnost stávajícího způsobu vytápění. Stěžovatel také poukázal na studii firmy ATEM Praha, která byla rovněž zmíněna v napadeném rozsudku, a na cíle zákona o ochraně ovzduší a označil za zcela absurdní, že ust. § 3 odst. 8 citovaného zákona je využíváno k odpojování od centrálních zdrojů tepla. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný také proto, že se krajský soud nevypořádal s námitkou, že odpojování od centrálního zdroje tepla bude mít negativní vliv na kvalitu ovzduší. Ze shora uvedených důvodů navrhl stěžovatel zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje svá rozhodnutí za zákonná a správná, vyjádřil se k jednotlivým stížním námitkám a navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Krajský soud v dané věci přezkoumával zákonnost rozhodnutí, jimiž byla zamítnuta odvolání a potvrzena stavební povolení vydaná městským úřadem. Odvolatelem byl stěžovatel, tedy osoba odlišná od žadatelů o vydání stavebního povolení. Je nepochybné, že žadatelé o stavební povolení (stavebníci) byli osobami přímo dotčenými ve svých právech a povinnostech vydáním napadených rozhodnutí (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Přicházeli tedy v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem, byť takto

nebyli označeni v žalobách. To platí i pro další účastníky předmětných správních řízení, kterými byly město Šumperk a společnost RWE Distribuční služby, s. r. o.

Výzvy, aby osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadených rozhodnutí, ve stanovených lhůtách oznámily soudu, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle ust. § 34 s. ř. s., vyvěsil krajský soud na úřední desce. Rovněž požádal městský úřad o vyvěšení těchto výzev na jeho úřední desce. Ze soudního spisu vyplývá, že městský úřad tak učinil v případě výzvy č. j. 22 Ca 233/2009 – 9 (stavební úpravy bytového domu Temenická 17). Doklad o vyvěšení druhé výzvy č. j. 22 Ca 266/2009 – 21 (stavební úpravy bytového domu Temenická 15) není ve spise založen. Ve stanovených lhůtách, a ani později, žádná osoba svůj vstup do řízení neoznámila.

Podle ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Podle odst. 2 citovaného ustanovení je navrhovatel povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy, a předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. Podle odst. 3 citovaného ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.

Z ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ta, která může být přímo dotčena jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, není-li účastníkem soudního řízení. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Teprve tímto projevem vůle získá procesní postavení osoby zúčastněné na řízení, která má procesní práva uvedená v odst. 3 citovaného ustanovení. V této souvislosti lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80, publ pod č. 489/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 - 129, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední

desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.

Citované ustanovení stanoví předpoklady, za jejichž splnění lze doručovat vyvěšením na úřední desce soudu. Současně obsahuje příkladmý výčet situací, kdy se může o neúměrnou zdlouhavost, nákladnost, administrativní náročnost či nemožnost běžného způsobu doručování jednat.

Jedním z kritérií, při jehož naplnění lze aplikovat ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., je neúměrnost doručování při běžném způsobu, tj. nepoměr mezi náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finančními, ale také časovými, administrativními a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájmem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení. Důvodem této neúměrnosti může být např. velký počet adresátů. Dalším kritériem je pak nemožnost doručování, např. proto, že adresáty nelze jednotlivě určit.

Zákonodárce v ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. nedefinoval, co lze rozumět pod pojmem „velký počet osob zúčastněných na řízení“. Podle Nejvyššího správního soudu však konkrétní počet ani určit nelze, neboť neúměrnost běžného způsobu doručování pro velký počet adresátů se musí vždy posuzovat ve vztahu k předmětu řízení a dále ve vztahu ke konkrétnímu postavení osob zúčastněných na řízení. V s. ř. s. není stanoveno, na rozdíl od § 144 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že by se zvláštní pravidla pro řízení s velkým počtem účastníků vztahovala na řízení s určitým přesně stanoveným minimálním počtem účastníků (ve správním řádu je to 30 účastníků). Kritérium stanovené v ust. § 144 odst. 1 správního řádu nelze pro řízení podle s. ř. s. užít ani jako kritéria pomocného, protože hranice, od níž by bylo možno použít doručování vyvěšením na úřední desce soudu, je stanovena přísněji než ve správním řádu. V ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. je obsaženo přísné kritérium materiální. Složitosti v doručování musí mít kvalifikovanou intenzitu, tj. musí jít o „neúměrně“ zdlouhavé, nákladné či administrativně náročné doručování. Zároveň musí být zřejmé, tzn. evidentní, že potíže s doručováním se objeví. Již v době, kdy soud zvažuje, jaký způsob doručování zvolí, tedy musí existovat konkrétní skutkové důvody pro závěr, že potíže s doručováním nastanou. Nelze proto, na rozdíl od úpravy v ust. § 144 odst. 1 správního řádu, obecně určit, co již je a co není velkým počtem osob zúčastněných na řízení ve smyslu ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. Při interpretaci citovaného ustanovení je třeba dále vycházet z jeho účelu, kterým je zejména zabránit nepřiměřenému administrativnímu přetížení soudu či průtahům v řízení při velkém počtu osob zúčastněných na řízení. Toto ustanovení je třeba vždy interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit procesní práva těchto osob. Mimo jiné jim umožnit fakticky se seznámit s vyrozuměním o probíhajícím řízení. Je přitom nepochybné, že při doručování podle ust. § 42 odst. 1 s. ř. s. jsou faktické možnosti adresáta se s doručovanou písemností seznámit mnohem vyšší než při doručování vyvěšením na úřední desce soudu, případně na úřední desce obecního úřadu. Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je proto třeba využívat postupu podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či dokonce fakticky znemožnila skončení řízení

nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.

V dané věci byla identita subjektů přicházejících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení včetně kontaktních údajů jednoznačně seznatelná z obsahu správního spisu. V průběhu řízení nevyšla najevo ani jiná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že těmto subjektům nebude možné výzvu podle ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. doručit. Kritérium nemožnosti doručení tedy splněno nebylo.

K druhému kritériu možné aplikace ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., tj. k neúměrnosti, je nutno uvést, že se v daném případě jednalo celkem o 61 možných osob zúčastněných na řízení (26, resp. 33 žadatelů o stavební povolení a dva další účastníci řízení). Uvedený celkový počet je přitom uměle zvýšen tím, že krajský soud spojil řízení o dvou žalobách ke společnému projednání a rozhodnutí (vhodnost tohoto procesního postupu před tím, než krajský soud mohl vědět, zda na předmětné výzvy někdo zareaguje a do řízení vstoupí, ponechává Nejvyšší správní soud stranou, stejně jako otázku, zda jako osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu fyzické osoby nebo společenství vlastníků jednotek). Jinak by se totiž jednalo o 28 subjektů v jedné věci a o 35 subjektů ve věci druhé, což podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze zásadně považovat za velký počet. Velkým počtem bude zpravidla nutno rozumět minimálně desítky, zpravidla však spíše stovky, osob zúčastněných na řízení. Teprve u takového počtů dosáhne administrativní náročnost, a někdy také finanční nákladnost, doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení takové intenzity, že může výrazně ovlivnit průběh řízení či jej neúměrně prodražit, a tedy ospravedlnit doručení vyvěšením na úřední desce soudu. Navíc v dané věci neměl krajský soud žádné signály, že by doručování osobám přicházejícím v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení mohlo narazit na obtíže, např. pro nedostupnost jejich významné části či pro to, že se nacházejí v cizině. Jak již bylo uvedeno, tyto osoby byly jednoznačně určeny obsahem správního spisu. Z těchto důvodů nebylo možné doručovat podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., neboť vůbec nebyly splněny zákonné podmínky pro užití tohoto způsobu doručování.

Pokud tedy krajský soud doručoval vyrozumění o probíhajících řízeních vyvěšením na úřední desce soudu podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., byla tato doručení procesně neúčinná. Totéž platí i pro vyvěšení na úřední desce městského úřadu. Tento postup byl v rozporu s ust. § 34 odst. 2 s. ř. s., neboť krajský soud osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení řádně nevyzval, aby oznámily, zda budou uplatňovat svá procesní práva. Řízení před krajským soudem tak bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 s. ř. s.]. V důsledku toho byla těmto osobám odepřena možnost uplatnit jejich procesní práva v řízení před krajským soudem.

V této souvislosti je nutno poukázat i na nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 60/05 (N 123/37 SbNU 555, dostupný též na http://nalus.usoud.cz), v němž byl vysloven právní názor, že „pokud procesní předpis přiznává určité osobě postavení účastníka řízení či osoby zúčastněné na řízení (§§ 33, 34 s. ř. s.), je povinností soudu s touto osobou jednat jako s účastníkem či osobou zúčastněnou až do okamžiku, kdy jí bude právně relevantním způsobem sděleno (např. usnesením § 34 odst. 4 s. ř. s.), že jí takové

procesní postavení nepřísluší. Jakýkoliv jiný postup soudu, zejména, kdy je účastník či osoba zúčastněná na řízení soudem ignorována, stojí v rozporu s principem fair procesu a právního státu.“

Vzhledem k uvedené vadě řízení Nejvyšší správní soud nepřezkoumal napadený rozsudek meritorně v rozsahu stížních bodů, protože pokud by vyjádřil právní názor, bylo by nepřípustným způsobem zasaženo do procesních práv případných osob zúčastněných na řízení. Vyjádří-li totiž osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem své stanovisko k zákonnosti napadeného správního rozhodnutí bude se muset krajský soud s jejich argumentací vypořádat.

Závěrem Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že ke stejnému závěru jako v dané věci dospěl i v rozsudcích ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201 a č. j. 7 Afs 5/2010 - 284 (oba přístupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 4. března 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu