

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **PODA a.s.,** se sídlem 28. října 1168/102, Ostrava, zast. Mgr. Ing. Hanou Továrkovou, advokátkou se sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2015, č. j. MSK 116173/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2016, č. j. 22 A 7/2016 – 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, k rukám její zástupkyně Mgr. Ing. Hany Továrkové, advokátky se sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí stěžovatele specifikované v záhlaví. Tím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Městského úřadu Orlová (dále „prvostupňový správní orgán“ nebo „stavební úřad“) ze dne 15. 7. 2015, zn.

MUOR 48918/2015, jímž bylo rozhodnuto, že žalobkyně není účastníkem řízení o změně užívání stavby „Nadzemní vedení veřejné datové sítě“ v Horní Lutyni.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že rozdílné ekonomické zájmy žalobkyně a žadatele o rozhodnutí o změně užívání stavby nemohou založit jeho účastenství v daném řízení. Soud se však neztotožnil s tím, že se stěžovatel odmítl zabývat námitkou existence sousedící stavby z důvodu koncentrace řízení zakotvené v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“). Existence stavby žalobkyně musela být stavebnímu úřadu známa z jeho úřední činnosti, navíc vyplývá i ze zápisu služebnosti inženýrské sítě v katastru nemovitostí na daných pozemcích. Nadto byl stavební úřad již v provstupňovém řízení upozorněn na existenci stavby žalobkyně, byť jen náznakem v podobě tvrzení, že síť žalobkyně je v „daném území“. Soud uvedl, že rozhoduje-li správní orgán o něčím účastenství v řízení, má povinnost vzít v potaz věcná práva k dotčeným pozemkům, jejichž existence mu je známá z úřední činnosti, resp. která vyplývají z katastrální evidence. Zdůraznil, že dikce § 27 odst. 2 spr. ř., vyžaduje možnost dotčení rozhodnutím, nikoli jistotu dotčení rozhodnutím. Soud dodal, že existence dvou staveb vedení elektronických komunikací na týchž pozemcích je dostatečným osvědčením možnosti dotčení na právech žalobkyně, a to na právech věcných, nikoli jen v rovině podnikatelských záměrů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel uvedl, že předmětem správního řízení byla změna užívání „Nadzemního vedení veřejné datové sítě“ spočívající ve změně doby trvání této stavby, tedy pouhé prodloužení trvání dané stavby. Tato stavba byla dodatečně povolena stavebním úřadem v řízení, jehož účastníkem žalobkyně nebyla, ani se toho nedomáhala. Po celou dobu existence stavby nenamítala, že by byla jejím provozem jakkoli omezována.

[5] Možné dotčení na právech žalobkyně nelze dovodit pouze z toho, že se její datová síť a datová síť žadatele o rozhodnutí o změně užívání stavby nacházejí na shodných pozemcích, když jedna je ve výšce cca 36 metrů nad pozemkem a druhá je pod jeho povrchem. Nesouhlasil s krajským soudem, že by bylo jeho povinností dovodit možnou potenci na dotčení vlastnických práv žalobkyně z moci úřední z výše uvedených důvodů. Tento svůj názor opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 9 As 101/2013 – 27.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že není pravda, že by dovozovala dotčení svých práv jen z prostého vlastnictví sousední stavby, ale zcela jasně uvedla, že se na řadě míst kříží dané elektronické komunikace, což může mít vliv na její vlastnické právo např. při údržbě, úpravách, opravách či modernizaci. Možnost přímého dotčení musela být oběma správním orgánům známá z úřední činnosti. Správní uvážení zde není na místě, jelikož účastenství nastupuje *ex lege*. Aplikací § 82 odst. 4 spr. ř. stěžovatelem v odvolacím řízení jí byla odňata možnost reagovat na argumentaci prvostupňového správního orgánu.

[7] Pokud stěžovatel poukazuje na to, že obě elektronické komunikace jsou od sebe vzdáleny minimálně 36 metrů, pak pomíjí, že obě vedení jsou v dotčeném území přivedena do stejných budov, kde ke křížení dochází. Je irelevantní, kudy optické kabely do budovy vstupují. Žalobkyně upozornila na to, že podstatou správního řízení, jehož účastenství se domáhá, je změna užívání stavby spočívající ve změně doby jejího trvání na stavbu trvalou, přičemž původně byla tato stavba dodatečně povolena na dobu pouze tří let.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Podstatou právě projednávané věci je, zda správní orgán musí přihlížet k námitkám směřujícím do otázky účastenství ve správním řízení, pokud jsou tyto námitky vzneseny až v odvolání, resp. v doplnění odvolání, tedy zda se zásada koncentrace řízení zakotvená v § 82 odst. 4 spr. ř. uplatní i pro problematiku účastenství v řízení.

[10] Dle § 82 odst. 4 spr. ř. *[k] novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010 – 97, dospěl k závěru, že *„bylo povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení (tzn. i povinností žalovaného v odvolacím řízení) ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí. Pokud tak žalovaný neučinil, porušil předpisy o správním řízení způsobem, který mohl mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí […]“*. Tento názor je následován i v novější judikatuře kasačního soudu, která se již vztahovala ke správnímu řádu aktuálně platnému a účinnému (srov. rozsudek ze dne 23. 10. 2015, č. j. 6 As 145/2015 – 36, ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 154/2013 – 27, a ze dne 7. 8. 2013, č. j. 3 As 77/2012 – 35).

[12] Je třeba také mít na paměti, že *„k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno“* [srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99 (N 159/24 SbNU 167)]. Obdobně i Nejvyšší správní soud má za to, že podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství proto postačuje potence dotčení práva (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Smyslem účastenství v řízení je tedy naplnění požadavku, aby každý měl možnost vyjádřit se k tomu, co se jej týká. Proto také platí, že *„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“* (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6

A 31/2001 – 91, č. 683/2005 Sb. NSS). Správní orgán nerozhoduje konstitutivně o tom, kdo je či není účastníkem řízení, ale při rozhodování dle § 28 spr. ř. pouze deklaruje tuto skutečnost. Důkazní břemeno v tomto směru tíží správní orgán.

[13] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil množství výjimek z koncentrační zásady dané v § 82 odst. 4 spr. ř. V rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, č. 2412/2011 Sb. NSS, kasační soud dospěl k závěru, že se dané pravidlo neuplatní v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. V tomto rozsudku soud uvedl, že *„[m]á-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.“* Pro úplnost lze uvést, že se do těchto řízení řadí i řízení o přestupcích a řízení o správních deliktech (viz rozsudky kasačního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 – 23, č. 2786/2013 Sb. NSS), kdy v obou případech soud potvrdil výše uvedené obecné pravidlo výjimky z koncentrační zásady v řízeních zahajovaných z moci úřední.

[14] Jestliže Nejvyšší správní soud ve shora citované judikatuře dospěl k závěrům, že okruh účastníků řízení musí správní orgán zjišťovat z úřední povinnosti ve všech částech řízení (tedy i v rámci odvolacího řízení), a že nelze uplatnit zásadu koncentrace řízení tam, kde má správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti z úřední povinnosti, je nutno tuto výjimku z koncentrační zásady vztáhnout i na otázku účastenství v řízení.

[15] Stěžovatel tedy pochybil, když se odmítl zabývat námitkou existence sousední stavby s odůvodněním, že tuto námitku žalobkyně vznesla až v doplnění odvolání. Krajský soud tak správně zrušil napadené rozhodnutí a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že *„[e]xistence dvou staveb vedení elektronických komunikací na týchž pozemcích je dostatečným osvědčením možnosti dotčení na právech žalobce, a to na právech věcných, nikoli jen v rovině podnikatelských záměrů.“*. Stěžovatel se touto otázkou ve správním řízení vůbec nezabýval, jelikož byl toho názoru, že mu v tom brání § 82 odst. 4 spr. ř. Tuto otázku tak nepodrobil žádnému věcnému posouzení. Soudy ve správním soudnictví mají zpravidla pouze přezkoumávat činnost veřejné správy, nemohou ji nahrazovat. Krajský soud tak měl ve svém rozsudku pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat stěžovatele, aby tuto námitku v dalším řízení věcně posoudil. Toto jeho předčasné posouzení nelze považovat za tak podstatnou vadu, aby bylo nutné napadený rozsudek zrušit, protože by nepostačovalo tuto vadu pouze korigovat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[17] Pokud stěžovatel namítal, že žalobkyně nemohla být dotčena na svých právech z důvodu značné vzdálenosti obou vedení elektronických komunikací, pak je nutno uvést, že takto napadené rozhodnutí neodůvodnil. K námitce existence věcných břemen na sousedních pozemcích vůbec nepřihlížel. Tuto vadu nelze napravit vyjádřením učiněným v kasační stížnosti (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 – 58, nebo obdobně i rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 – 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Tímto Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá, zda považuje toto odůvodnění za důvodné. Jak již bylo uvedeno výše, v novém řízení se stěžovatel bude muset věcně zabývat

účastenstvím žalobkyně, kde bude na jeho zvážení, jak se s ním vypořádá. Takové posouzení bude možno být přezkoumáno soudy ve správním soudnictví.

[18] Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 101/2013, ze kterého stěžovatel dovozoval správnost svých úvah, na projednávanou věc nelze nyní aplikovat. Tento rozsudek se totiž zabýval věcným posouzením účastenství plynoucí z práv z věcných břemen na sousedících pozemcích. Jak již bylo uvedeno v předchozím odstavci, k této otázce se stěžovatel v napadeném rozhodnutí nikterak nevyjádřil, jelikož k nim nepřihlížel, proto ani kasačnímu soudu nepřísluší, aby se k nim jakkoliv vyjadřoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[20] V dalším řízení je stěžovatel vázaný právním názorem krajského soudu korigovaným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[21] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[22] Tyto náklady řízení jsou tvořeny náklady právního zastoupení. Zástupkyně žalobkyně v řízení o kasační stížnosti učinila jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif")]. Za úkon právní služby náleží zástupkyni žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za jeden úkon právní služby proto náleží 3 400 Kč. Zástupkyně žalobkyně doložila osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty. K nákladům řízení se tedy přičítá daň z přidané hodnoty ve výši 21% z částky 3 400 Kč, tedy 714 Kč. Celková částka za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 18. května 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu