



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. V. K.**, zastoupeného JUDr. Jitkou Mothejzíkovou, advokátkou, se sídlem Vodičkova 28, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. února 2012, zn. 587/UP/2012/Kd, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. ledna 2014, č. j. 30 A 34/2012 - 58,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Podstatou případu je otázka, zda měl být žalobce jakožto vlastník lesních pozemků účastníkem územního řízení na stavbu rodinného domu, jehož umístění bylo navrženo u místní komunikace (ulice K Rybníku v Hradci Králové), která pokračuje dále jako nezpevněná cesta a vede právě k lesním pozemkům žalobce a jeho manželky. Navržená stavba může údajně omezit žalobce v přístupu k jeho pozemkům, neboť zasahuje do chodníku (pozemek p. č. 205/181 v k. ú. Roudnička) vedoucího podél předmětné místní

komunikace a omezuje tak přístup pro pěší. Chodci se po vozovce místní komunikace nemohou v daném místě bezpečně pohybovat, jelikož jde o slepý konec ulice, který slouží mimo jiné jako obratiště (točna) všem druhům vozidel. Předmětný chodník je navíc zanesen jako budoucí místní komunikace též v platném územním plánu.

[2] Pokud jde o dosavadní průběh řízení, dne 21. července 2010 zahájil Magistrát města Hradec Králové (dále též „stavební úřad“) na základě návrhu Mgr. D. H. (tehdy K.) územní řízení o umístění stavby „rodinný dům, zpevněné plochy, přípojka elektro, kanalizační přípojka, vodovodní přípojka, plynovodní přípojka, dešťová kanalizace, akumulární jímka“ (dále též „stavba rodinného domu“) na pozemcích parc. č. 205/27, 205/181 a 205/182 v k. ú. Roudnička (není-li dále uvedeno jinak, je míněno toto katastrální území). Dne 30. září 2010 podal žalobce proti záměru námítky, v nichž poukazoval zejména na to, že stavba omezí užívání místní komunikace, že není umístěna v dostatečné vzdálenosti od lesa a že přes pozemek p. č. 205/181 je povoleno rozhodnutím z roku 1996 vedení přípojek pro rodinný dům na pozemku p. č. 205/117 (ve vlastnictví žalobcovy dcery). Žalobce neuvedl, z jakého důvodu se považuje za účastníka řízení, proto stavební úřad s odvoláním na § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodl dne 19. prosince 2011 pod č. j. MMHK/210297/2011, že žalobce účastníkem územního řízení není, jelikož nevlastní žádný ze sousedních pozemků nebo staveb. Ve svém odvolání žalobce namítl, že by měl být účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jelikož může být územním rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech „jako občan města a vlastník nemovitostí v bezprostřední blízkosti předmětných parcel“ (neuvedl kterých). Žalovaný odvolání zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Vyloučil použití správního řádu, neboť zvláštní právní úprava účastenství ve stavebním zákoně má před obecnou úpravou přednost. Užívání místní komunikace občany města jejich účastenství v územním řízení nezakládá. Dále vyšel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.), podle něhož za sousední pozemek nelze považovat pouze pozemek mezující, nýbrž i pozemek „za potokem“ či „přes cestu“ nebo oddělený jiným pozemkem apod. Žádný takový pozemek však žalobce podle údajů v katastru nemovitostí nevlastní, tudíž účastníkem územního řízení ani z tohoto titulu být nemůže.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“); ten žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Z vyjádření žalovaného k žalobě vyplynulo, že podle internetového nahlížení do katastru nemovitostí je žalobce spoluvlastníkem lesních pozemků p. č. 208/3 a 208/4, ovšem bližší z nich je od pozemků, na nichž má být umístěna stavba rodinného domu, vzdálen více než 110 m. Tyto pozemky jsou proto podle názoru soudu „tak vzdáleny záměru umístění stavby rodinného domu, že se (jimi) fakticky nebylo ani třeba zabývat.“ Přesto se soud věcně vyrovnal se žalobcovou námítkou, že pozemek p. č. 205/181 je chodníkem a jedinou pěší cestou k jeho lesním pozemkům. Podle krajského soudu stavbou rodinného domu na pozemku p. č. 205/181 nemůže dojít k omezení přístupu žalobce k jeho nemovitostem, jelikož má v daném místě zajištěn přístup dostatečně širokou místní komunikací se živičným povrchem. Navíc „obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, nýbrž že jde o veřejnoprávní oprávnění (viz § 19 zákona o pozemních komunikacích), a proto s ním žalobce své účastenství v řízení podle stavebního zákona ani spojovat nemůže.“

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 11. března 2014 kasační stížnost. V ní reagoval zejména na úvahy krajského soudu týkající se rozporu umísťované stavby s územním plánem města Hradec Králové. Ke stěžejní otázce, tedy zda a jakým způsobem by mohl být na svých právech vydáním územního rozhodnutí dotčen, se stěžovatel vyslovil jen velmi kuse a neurčitě, aniž by poukázal na své vlastnictví ke kterémukoliv pozemku či stavbě v sousedství umísťované stavby. Stěžovatel pouze uvedl, že on i jeho rodina užívali dosud k chůzi do lesa na konci ulice chodník na pozemku p. č. 205/181 a že chůzi po vozovce považuje v daném místě za nebezpečnou z důvodu vysoké frekvence vozidel (auta obyvatel ulice a návštěvníků lesa, lesnická technika, otáčení osobních i nákladních vozidel). Dále uvedl, že jeho rodina (míněna je zřejmě jeho dcera J. K.) bude bydlet a vychovávat malé děti v rodinném domě na pozemku p. č. 205/117 a že stěžovatel i jeho rodinní příslušníci mají tudíž stejně jako kdokoliv z veřejnosti právo užívat místní komunikaci (chodník) na pozemku p. č. 205/181 dotčeném plánovanou stavbou a správní orgány musí toto jejich právo respektovat. Dále poukázal na nerovný přístup města Hradec Králové, které jeho dceři odmítlo v roce 2005 prodat pozemek p. č. 205/44 (umístěný také na konci ulice K Rybníku) s odůvodněním, že jde podle územního plánu o místní komunikaci, avšak manželům Kl. v roce 2008 z pozemku p. č. 205/27, určeného taktéž územním plánem k plnění úlohy místní komunikace, oddělilo pozemek p. č. 205/181 a prodalo jim jej.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na odkaz na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Kasační stížnost by podle něj měla být zamítnuta. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] V první řadě je nutno říci, že předmětem soudního přezkumu v daném případě není územní rozhodnutí, nýbrž „pouze“ rozhodnutí o tom, zda je stěžovatel účastníkem územního řízení. Jakékoliv úvahy o souladu stavebního záměru s územním plánem či s právními předpisy jsou z tohoto pohledu předčasné a tudíž nadbytečné. Za rozhodnou z hlediska kasačního přezkumu lze považovat pouze tu část odůvodnění rozsudku krajského soudu, která se týká vztahu stěžovatele k předmětu řízení a možnosti dotčení jeho práv vydáním případného budoucího územního rozhodnutí. Pokud se kromě toho krajský soud vyslovil též k rozporu případného umístění navrhované stavby na pozemku p. č. 205/181 s územním plánem, který tento pozemek určuje k dopravním účelům jako místní komunikaci, jdou tyto úvahy krajského soudu již nad rámec nutného rozsahu odůvodnění vydaného rozsudku vzhledem k tomu, že žaloba směřovala proti usnesení o účasti v řízení, nikoliv proti územnímu rozhodnutí.

[8] Druhý odrazový můstek pro posouzení kasační stížnosti pak představuje konstatování, že účastenství v územním řízení nevychází ze správního řádu, ale je speciálně upraveno taxativním výčtem účastníků v § 85 stavebního zákona. To použití obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu vylučuje (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2011 č. j. 1 As 6/2011 - 347, publ. pod č. 2368/2011). U stěžovatele tak přichází prakticky v úvahu jediné účastenství podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, podle něhož měly správní orgány posoudit, zda by mohl být stěžovatel územním rozhodnutím dotčen na svém vlastnickém či jiném věcném právu k sousednímu pozemku či stavbě. Pokud by chtěl stěžovatel své účastenství v územním řízení zakládat jen na právu obecného užívání pozemních komunikací, které mu svědčí stejně jako komukoliv jinému (srov. § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), nemohl by uspět. Stavební zákon váže totiž účastenství jednoznačně na dotčení vlastnického práva, a to k sousednímu pozemku či stavbě. Pro zajímavost je možno k tomu doplnit, že judikatura Nejvyššího správního soudu z období první republiky opakovaně docházela k závěru, že obecné užívání nezakládá zájemcům z řad veřejnosti účast dokonce ani v těch správních řízeních, která se dotýkají další existence či zániku předmětné pozemní komunikace, jestliže takové osobě nepřísluší nějaké zvláštní užívací právo přesahující přes hranice obecného *usus publici* (srov. např. rozsudek ze dne 23. listopadu 1921 č. 15 637, publ. pod č. Boh A 1029/1921).

[9] Jiná situace by ovšem nastala v případě, že by stěžovatel vlastnil sousední nemovitost, jejíž dopravní dostupnost by byla povolovanou stavbou zásadně ovlivněna. Sousední nemovitostí se zde myslí i pozemek (či stavba) v určité vzdálenosti od umístěvaného záměru ve smyslu výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, která s ním bezprostředně nesousedí, ba dokonce může od něj být i značně vzdálena (pro inspiraci ohledně okruhu nemovitostí dotčených v souvislosti s dopravou je možno odkázat na výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 1 As 6/2011 - 347). V tomto bodě tedy není možno dát krajskému soudu zcela za pravdu, neboť ani vzdálenost 100 a více metrů sama o sobě nevylučuje dotčení vlastnického práva. Jistě by tedy bylo možno uvažovat o tom, že zachování cesty zpřístupňující daný pozemek či stavbu je nutnou podmínkou pro plnohodnotný výkon vlastnického práva k takovéto nemovitosti, a že tudíž dotčením veřejného subjektivního práva na užívání takovéto cesty je zprostředkovaně dotčeno i toto vlastnické právo. O správnosti popsaného směru úvah svědčí i rozsudek z oblasti pozemních komunikací, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že osoby, jejichž nutnou komunikační potřebu určitá pozemní komunikace naplňuje, mají být účastníky řízení o odstranění pevné překážky z takové komunikace (rozsudek ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS). Nutnou komunikační potřebu ovšem určitá cesta naplňuje pouze tehdy, je-li jedinou, či alespoň jedinou vhodnou, dopravní spojnici pro danou nemovitost.

[10] Ze skutkových okolností je zřejmé, že o právě popsaný případ se tu rozhodně nejedná. Ačkoliv stěžovatel to v žádném ze svých podání vysloveně neuvedl, lze předpokládat, že své postavení účastníka řízení by mohl odvozovat od vlastnictví cca 100 m vzdálených lesních pozemků, které vlastní společně se svou manželkou. Jak ale již uvedl krajský soud, nutnou komunikační potřebu stěžovatele jako spoluvlastníka těchto pozemků dostatečně naplňuje vozovka stávající místní komunikace (ulice K Rybníku). Chodník podél ní – ať již jde o chodník stávající či teprve plánovaný – nelze z hlediska obhospodařování lesních pozemků považovat za nezbytný, neboť hospodaření v lesích se

zpravidla děje pomocí mechanizace. Pěší výlety do lesa (byť třeba i vlastního) lze podřadit mnohem spíše pod obecné užívání pozemní komunikace, jež účast v územním řízení nezakládá, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše. Jen pro dokreslení Nejvyšší správní soud dodává, že navíc z umísťovaných staveb zasahuje do sporného pozemku p. č. 205/181 pouze zpevněná plocha sjezdu a přípojky, nikoliv rodinný dům. Skutečný zábor pozemku určeného územním plánem města ke stavbě chodníku a vyloučení jeho užívání pro dopravní účely představuje tudíž až stavba oplocení, která však byla údajně vybudována bez potřebného povolení, a její odstranění či dodatečné povolení je předmětem samostatných správních a soudních řízení (u zdejšího soudu vedeno pod sp. zn. 7 As 37/2014).

[11] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v územním řízení může být vlastnické nebo jiné věcné právo určité osoby dotčeno i tehdy, jestliže umístěním záměru do území může dojít k zániku či významnému omezení přístupu či příjezdu k sousednímu pozemku či stavbě ve vlastnictví takové osoby. Vzdálenost od záměru zde nehraje roli, avšak musí jít o přístup jediný, resp. jediný vhodný, který tak naplňuje nutnou komunikační potřebu vlastníka sousední stavby či pozemku. Krajský soud nicméně správně vyhodnotil, že o takový případ se v posuzované věci nejedná. Bylo tudíž správné, že stěžovatel nebyl přibrán do územního řízení jako jeho účastník. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu