



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **J. K.**, zastoupená Mgr. Janou Gavlasovou, advokátkou se sídlem Západní 449, Chýně, Hostivice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408/51, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 79/2013 – 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 79/2013 – 61, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 4. 9. 2013, č. j. 14487/UP/2013/Kd, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 6. 2013, č. j. MMHK/109727/2013 ST1/Sta, o dodatečném povolení stavby oplocení na pozemcích p. č. 205/118 a 205/181 v k.ú. Roudnička. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatelka v žalobě brojila pouze proti tomu, že stavba oplocení byla povolena v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací a že vydané dodatečné povolení stavby oplocení bylo výsledkem správního řízení vedeného v rozporu se zákonem. V žalobě není téměř zmínka o tom, jak by se tvrzená údajná porušení zákona měla dotknout veřejných

subjektivních práv stěžovatelky. Žaloba je tak koncipovaná na principu tzv. veřejné žaloby bez toho, aby stěžovatelka specifikovala dotčení svých veřejných subjektivních práv. V tomto směru lze mít za relevantní jediné námitky týkající se jejího omezení přístupu na chodník p. č. 205/181 a k jejím nemovitostem v k.ú. Roudnička. Tyto námitky však krajský soud nepovažoval za oprávněné. Prodejem pozemku p. č. 205/181 v k.ú. Roudnička v roce 2008 a jeho nynějším oplocováním, když s jeho reálným využitím jako komunikace nebo chodníku se evidentně neuvažovalo, a ani neuvažuje, totiž v žádném případě nemůže dojít k omezení přístupu stěžovatelky k jejím nemovitostem. Ten má v daném místě zajištěn dostatečně širokou místní komunikací se živičným povrchem. Pokud se stěžovatelka dovolávala existence chodníku, ten v provedení, jak by měl běžně vypadat, na předmětném pozemku podle správního spisu nikdy nebyl a není. Ze žádného právního předpisu přitom neplyne, že by musel být pro stěžovatelku v daném místě chodník zřizován. Argumentovala-li stěžovatelka obavou o bezpečnost při chůzi, je třeba poukázat na to, že účastníci provozu na pozemních komunikacích, včetně chodců, musí dodržovat příslušná pravidla chování stanovená zákonem č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zabezpečující jim bezpečnost. Stěžovatelčina obava v tomto směru proto není na místě, zvláště když jde o území na konci zástavby a slepé cesty. Nosnou myšlenkou žalobního tvrzení bylo, že stavba oplocení byla povolena v rozporu s platným územním plánem. Krajský úřad se s ní jako s odvolací námitkou vypořádal velmi podrobným způsobem v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka však tento rozpor pouze tvrdila, uváděla jeho důvody, nicméně to, jak se tento tvrzený rozpor dotkl jejích veřejných subjektivních práv, již nespecifikovala. Toto samo o sobě je v přezkumném soudním řízení dostatečným důvodem k jejímu zamítnutí. Přesto se krajský soud uvedenou námitkou zabýval a dospěl k závěru, že stavba oplocení nebyla povolena v rozporu s územním plánem.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti poukázala na to, že v žalobě namítala nejen rozpor stavby oplocení s územním plánem, ale rovněž nesprávný postup správních orgánů, který spočíval v tom, že porušily zásadu legality a oficiality, zákaz zneužití správního uvážení, zásadu rovnosti stran a nestrannosti postupů správních orgánů, zásadu předvídatelnosti rozhodnutí a zásadu materiální pravdy. Namítaným porušením základních zásad správního řízení došlo k naprosto jasnému porušení stěžovatelčiných práv, jež jsou zaručena Listinou základních práv a svobod. Tímto se krajský soud vůbec nezabýval a tyto zásadní námitky, které byly v žalobě řádně specifikovány, zcela pominul. V odůvodnění napadeného rozsudku si krajský soud odporuje, když na jednu stranu tvrdí, že stěžovatelka v žalobě neuvedla, jak byla dotčena její veřejná subjektivní práva, ale přitom posuzuje právě to, zda byla dotčena její konkrétní veřejná subjektivní práva spočívající v tom, že je stěžovatelce znemožněn přístup k jejím nemovitostem a je jí znemožněno užívání chodníku, a zda je toto důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka v žalobě namítala, že stavební úřad měl mimo jiné rozhodnutím krajského úřadu ze dne 9. 1. 2013, č.j. 20257/UP/2012/Kd uloženou povinnost zabývat se jejími námitkami, tedy všemi a nikoli jen těmi, které stavební úřad uzná za vhodné k tomu, aby se jimi formálně (nikoli fakticky) zabýval. Krajský úřad pak v rozporu se svým vlastním předchozím rozhodnutím potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, aniž se zabýval tím, že námitky stěžovatelky vlastně vůbec nezkoumal. V souvislosti s tím stěžovatelka namítala, že se oba správní orgány velmi snaží vyhovět některým

účastníkům řízení na její úkor. Ani tím se krajský soud nezabýval a tyto námitky pominul. Podle stěžovatelky nelze v žádném případě souhlasit s právním názorem krajského soudu, že územní plán stanovuje pouze koncepci, která není závazná, protože nikoli územním plánem, ale až v dalších řízeních de facto dochází k vymezování a využívání pozemků ke konkrétnímu využití území. Tento výklad by znamenal, že územní plán není závazným dokumentem, což je ovšem v rozporu s ust. § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Stěžovatelka setrvala na svém stanovisku, že je zcela neakceptovatelným postup správních orgánů obou stupňů ve vztahu k pozemku p. č. 205/181 v k.ú. Roudnička, který je v územním plánu zařazen ve stabilizované ploše „ploch pro motorovou dopravu – komunikační síť MD1“, ale v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bez náležitého vysvětlení najednou spadá funkčně do „čistě obytných ploch nízkopodlažní zástavby.“ Současně je zcela přehlédnuto, co ale konstatuje sám stavební úřad, že předmětný pozemek vznikl oddělením od pozemku p. č. 205/27, který byl vymezen jako plocha pro motorovou dopravu – komunikační síť a silnice na něm skutečně zbudována byla. Zbývající část, která je nyní zahrnuta i do pozemku p. č. 205/181, pak byla užívána jako chodník vlastníky nemovitostí, k nimž jiná přístupová cesta pro pěši nevede. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, že nedošlo k porušení práva přístupu k jejím nemovitostem a právo užívání chodníku, resp. že právo na užívání chodníku jí nepřisluší, neboť nevyplyvá ze žádného právního předpisu a že stěžovatelka má přístup k nemovitostem. Stěžovatelka má právo mimo jiné na ochranu svého zdraví a života. Tedy na bezpečný přístup ke svým nemovitostem, který byl zajišťován právě předmětným chodníkem. Ten byl ovšem již zničen postupem stavebníka, aniž by tato stavba byla řádně povolena. Je sice pravdou, že účastníkům silničního provozu je uloženo dodržovat pravidla chování stanovená příslušným právním předpisem. Nicméně to nezajistí nikdy, že tomu tak skutečně bude. Stěžovatelce není známo, z čeho krajský soud dovodil, že na předmětné živičné silnici není provozována žádná silniční doprava. Toto tvrzení z žádného důkazu ve spise nevyplyvá. Naopak tato silnice slouží k otáčení vozidel, k projíždění vozidel těžké techniky do lesů a podobně. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu odkázal na své vyjádření k žalobě a na obsah napadeného rozhodnutí, ve kterém důsledně popsal své úvahy, závěry a právní předpisy, na základě nichž uvedené rozhodnutí vydal. S napadeným rozsudkem se ztotožňuje a stěžovatelčiny argumenty v kasační stížnosti označil za nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Aktivně legitimován k podání žaloby podle citovaného ustanovení je tedy každý, kdo tvrdí zkrácení na svých veřejných subjektivních právech tím, že napadené správní rozhodnutí jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jinak, než předepisuje zákon, nebo bylo vydáno v řízení, v němž byla porušena procesní práva dotyčné osoby tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž pod zkrácení na právech je nutno zahrnout nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, dostupný na www.nssoud.cz).

Žalobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak založena tvrzením účastníka řízení, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých procesních práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Předpokladem věcné legitimace pak je, že žalobce je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 8/2004 - 61, www.nssoud.cz).

K otázce aktivní legitimace ve správním soudnictví se již opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56 (publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz), vyslovil: „*Věcná legitimace je potom stavem plynoucím z hmotného práva, mající ovšem význam pouze v rámci procesu. Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní podmínky. Aby byl žalobce úspěšný, musí být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti; z tohoto pravidla platí jako výjimky případy, v nichž je věcná legitimace založena procesně: u aktivní věcné legitimace je to např. § 65 odst. 2 s. ř. s., u pasivní je to případ, kdy po vydání napadeného rozhodnutí dojde k přechodu působnosti na jiný správní orgán.*“ Dále v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz) rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poukázal na „*neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda*

úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

Na citovaná usnesení navázalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86 (publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz), v němž bylo vysloveno, že *„[s]oudní řád správní je svojí povahou „obránnou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv. (...) [Ž]alobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce.“*

Z citované judikatury vyplývá, že žalobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena tvrzením účastníka, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých (procesních) práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Tvrzení o zkrácení na veřejném subjektivním hmotném právu však nemusí být explicitní, ale postačí, pokud implicitně vyplývá z tvrzení obsažených v žalobě. Jestliže tedy žalobce v žalobních bodech tvrdí porušení svých práv v řízení před správním orgánem, a zároveň není zjevné, že není nositelem subjektivního hmotného práva, na němž mohl být v důsledku vytýkaného porušení procesních práv zkrácen, pak nelze dovodit, že není aktivně legitimován k podání žaloby. Soud v takovém případě nemůže žalobu pro nedostatek aktivní legitimace odmítnout. Otázku aktivní procesní legitimace žalobce jako podmínku přípustnosti žaloby nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti žaloby. Přípustná je ta žaloba, která obsahuje zákonem stanovená tvrzení, přičemž není nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti žaloby. To však již soud zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.

V daném případě stěžovatelka v žalobě poukazovala na vady správního řízení a na nezákonnost napadeného rozhodnutí. Kromě jiného namítala, že stavba oplocení jí znemožní přístup k jejím nemovitostem a užívání chodníku na p. č. 205/181. Proto není pochyb, že byla podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimována k podání žaloby, neboť tvrdila dotčení její právní sféry příslušným správním rozhodnutím.

Závěr o tom, zda mohla být stěžovatelka dotčena na svém veřejném subjektivním právu, a to buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých procesních práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, je již závěrem o věcné legitimaci a nelze je ztotožňovat či směřovat s otázkou žalobní legitimace.

Stěžovatelka je vlastnící pozemků p. č. 205/48, 205/117, 205/119, 208/5 a 208/6 v k.ú. Roudnička. Tyto pozemky bezprostředně nesousedí s pozemkem p. č. 205/181 v k.ú. Roudnička, který je ve vlastnictví stavebníka od 1. 8. 2008 a na němž je umístěna stavba oplocení v souladu s napadeným dodatečným stavebním povolením. Pozemky ve vlastnictví stěžovatelky jsou přístupné z pozemku p. č. 205/44 ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, na němž je umístěna místní komunikace s živičným povrchem. Z výše uvedených skutečností, které jsou mezi účastníky řízení nesporné, je zřejmé, že dodatečně povolená stavba oplocení na pozemku p. č. 205/181 nemůže omezit právo stěžovatelky na přístup k jejím pozemkům, neboť tato může využít uvedené veřejně přístupné komunikace. V této souvislosti je nutno rovněž uvést, že v případě pozemku, na němž je umístěna stavba oplocení, se jedná o úzký travnatý pás, který leží mezi jiným pozemkem stavebníka a místní komunikací. Stěžovatelka tak nemohla být omezena na právu užívat chodník na předmětném pozemku, neboť žádný chodník na tomto pozemku fakticky není a ani nikdy v minulosti nebyl.

Z výše uvedeného pak vyplývají důsledky i ve vztahu k soudnímu řízení. Nejvyšší správní soud sice nezpochybňuje aktivní legitimaci stěžovatelky k podání žaloby podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., nicméně nebyla nositelkou žádného hmotného práva, na němž by mohla být napadeným rozhodnutím dotčena. Nebyla tedy prokázána stěžovatelčina věcná legitimace, a proto krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud její žalobu zamítl.

Za dané situace, kdy žaloba byla zamítnuta pro nedostatek věcné legitimace stěžovatelky, bylo nadbytečné, aby se krajský soud zabýval otázkou souladu dodatečného stavebního povolení s územním plánem. Skutečnost, že tak učinil, však nemůže mít vliv na zákonnost a věcnou správnost jeho rozsudku.

Nejvyšší správní soud rovněž neshledal namítaný rozpor v odůvodnění napadeného rozsudku, protože krajský soud se snažil v žalobě, která byla koncipovaná na principu tzv. veřejné žaloby, najít relevantní tvrzení, která by mohla splňovat požadavky ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnila (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. října 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu