



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: **a) Ing. V. H., b) D. H.**, oba zast. JUDr. PhDr. Oldřichem Choděrou, advokátem se sídlem Malá Štěpánská 2033/8, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2017, č. j. 015226/2017/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Mgr. M. K., II) PharmDr. P. K., III) B. S., IV) J. S.**, oba zast. JUDr. Jaroslavou Šafránkovou, advokátkou se sídlem Lublaňská 673/24, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2019, č. j. 48 A 45/2017 - 64,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Klecany, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 22. 8. 2016, č. j. 5426/2016, (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“) na žádost osob zúčastněných na řízení III) a IV) (dále jen „stavebníci“) dodatečně povolil stavbu zděného oplocení na pozemku p. č. X podél pozemku p. č. X (oba v katastrálním území Klecany) a současně souhlasil s užíváním této stavby. Žalovaný rozhodnutím specifikovaným ve výroku tohoto rozsudku zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[2] Žalobci, jakožto vlastníci pozemku p. č. X, kat. území Klecany, který se nachází naproti pozemku stavebníků přes pozemní komunikaci nacházející se na p. č. X, kat. území Klecany, se domáhali žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a poukazovali na to, že dodatečně povolená stavba, zděný plot, zasahuje do pozemku p. č. X patřícího městu Klecany, který se nachází mezi jejich pozemkem a pozemkem stavebníků. V důsledku povolení této stavby je zúžena pozemní komunikace na pozemku p. č. X a je ohrožena bezpečnost silničního provozu a chodců. Důsledkem zúžení této komunikace je i skutečnost, že účastníci silničního provozu užívají k průjezdu či průchodu rovněž část pozemku žalobců.

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem ze dne 10. 6. 2019 zamítl žalobu obou žalobců a uvedl, že ačkoliv jim svědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nesvědčí jim věcná legitimace pro to, aby mohli být se žalobou úspěšní. Pozemek žalobců nemá s pozemkem stavebníků společnou hranici, mezi nimi se nachází pozemek parc. č. X, který vlastní město Klecany. Žalobci svou žalobou uplatňují a brání práva, která by náležela městu Klecany, včetně tvrzení, že stavba zasahuje do tohoto pozemku. Zároveň nemohou žalobci podat žalobu na ochranu veřejného zájmu např. z důvodu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Na jejich subjektivní práva je navázáno pouze tvrzení o údajném zásahu do jejich vlastnického práva, ke kterému dochází užíváním části jejich pozemku v důsledku zúžení místní komunikace. I pokud by však krajský soud odhlédl od toho, že žalobci svá tvrzení o tomto negativním jevu nijak neprokázali, nemohl by dojít k závěru, že byli správními rozhodnutími zkráceni na svých právech. Výrok rozhodnutí, jímž stavební úřad stavebníkům dodatečně povolil stavbu oplocení a souhlasil s jejím užíváním, nerozšiřuje komunikaci na pozemek žalobců a nedává nikomu (ani stavebníkům, na jejichž žádost bylo rozhodnutí vydáno) právo přecházet nebo jezdit přes pozemek žalobců. Negativní jev, který žalobci zmiňují, není přímým důsledkem vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby či napadeného rozhodnutí. Jsou-li přesvědčeni o tom, že účastníci silničního provozu neoprávněně vstupují na jejich pozemek, pak mohou svůj pozemek oplotit. Případné potíže při získávání povolení, na něž bez bližších detailů poukazovali v průběhu správního řízení, nemohou být předmětem tohoto soudního řízení. Pokud jsou nesnáze při oplocování jejich pozemku nebo při jiném zamezování vstupu chodcům a motoristům na pozemek zapříčiněny vlastnickými spory s městem Klecany ohledně hranice mezi pozemky v jejich vlastnictví, pak je takové spory třeba řešit soukromoprávní cestou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření stavebníků ke kasační stížnosti

[4] Žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Nejprve odkázali na judikaturu NSS, podle které je žalobní legitimace založena již samotným tvrzením. Jejich tvrzení o zásahu do vlastnického práva mělo proto být pro krajský soud dostačující. Navíc mají zájem na zachování pozemní komunikace, kterou rovněž užívají, a proto se mohou domáhat ochrany proti rozhodnutí žalovaného i za

pokračování

situace, kdy město Klecany zůstává pasivní. Zároveň mají zájem na bezpečnosti provozu ve své ulici. Krajský soud však tuto jejich argumentaci zcela pominul.

[6] Není pravdou, že by omezení pozemní komunikace a užívání jejich pozemku nebylo následkem vydaného rozhodnutí. Vydaným rozhodnutím totiž došlo k tomu, že je pozemek p. č. X z důvodu zúžení pro chůzi a průjezd zcela nevyhovující. Jejich vlastnické právo tak bylo přímo dotčeno. Zároveň je pro probíhající spor stěžejní, zda dodatečně povolená stavba zděného plotu zasahuje na pozemek p. č. X, neboť tímto zásahem dochází rovněž k zásahu do jejich vlastnického práva.

[7] Napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný, neboť se v něm krajský soud nevypořádal se žalobními námitkami IV.3 a IV.4 a není z něj zřejmé, proč krajský soud považuje žalobní námitky stěžovatelů za liché. O tom, že dodatečně povolená stavba zasahuje do pozemku města, všichni vědí, ale správní orgány to zamlčují a město Klecany svá práva v tomto směru nehájí. Kvůli tomu musí stěžovatelé nést celou tíhu komunikace na svém pozemku, přičemž město Klecany nyní požaduje, aby se chybějící část komunikace nahradila částí jejich pozemku.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Stavebníci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s názorem krajského soudu a poukázali na to, že stěžovatelé nemají pravdu ani po věcné stránce, neboť dodatečně povolená stavba se nachází výhradně na pozemku stavebníků. Navrhli proto zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti. Na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[12] Stěžovatelé spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nevypořádal se žalobními námitkami IV.3 a IV.4, a dále v tom, že z něj není zřejmé, jakými úvahami se řídil. Krajský soud se však v bodě 32 napadeného rozsudku žalobními námitkami č. IV.3 a IV.4 zabýval. K výtce týkající se absence stanovisek dotčených orgánů uvedl, že ji nepokládal za dostatečně určitou, neboť stěžovatelé nespecifikují, jaká

konkrétní stanoviska podle nich měla být vydána a podle jakých předpisů. K otázce absence prokázání splnění podmínek podle § 31 a § 32 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, pak krajskému soudu nebylo vůbec zřejmé, proč by mělo v souzené věci být vedeno dokazování o takových otázkách, neboť citovaná ustanovení se týkají požadavků kladených na stavební konstrukce (konkrétně stěn, příček a stropů) a žádným myslitelným způsobem neurčují požadavky na stavbu oplocení. Soud nesdílel ani přesvědčení stěžovatelů, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby neobsahuje odůvodnění výroku o povolení užívat stavbu. Zároveň v bodě 31 rozsudku uvedl, že by ani existence namítaných pochybení (týkajících se vad výroku, umístění stavby či zjištění skutkového stavu věci a posouzení občanskoprávní námitky) nemohla z podnětu stěžovatelů vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, a z tohoto důvodu se jimi pro nadbytečnost blíže nezabýval.

[13] Krajský soud se se všemi žalobními námitkami náležitě vypořádal, případně vysvětlil, proč by jejich vypořádání bylo nadbytečné. Rovněž vysvětlil, proč nemohou stěžovatelé podat žalobu s odkazem na bezpečnost silničního provozu, tedy ve veřejném zájmu. Nad rámec svého právního posouzení v druhé části bodu 30 napadeného rozsudku vysvětlil stěžovatelům, jaké mají soukromoprávní možnosti k řešení svého sporu. Jeho rozsudek je srozumitelný, logicky soudržný, a námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[14] NSS dále přistoupil k posouzení dalších kasačních námitek v souladu s § 103 písm. a) a b) s. ř. s.

[15] Stěžovatelé spatřují nezákonnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud žalobu zamítl z důvodu nedostatku věcné legitimace.

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *[k]do 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, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[17] Stěžovatelé mají pravdu v tom, že žalobní legitimace k zahájení řízení podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je 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. Ze stejného přístupu ovšem vycházel i krajský soud (viz bod 25 napadeného rozsudku) a stěžovatelům neupřel právo podat proti rozhodnutí správních orgánů žalobu. V opačném případě by musel žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k tomu však nedošlo. Žaloba byla zamítnuta, a to nikoliv z důvodu nedostatku aktivní žalobní legitimace, ale z důvodu chybějící legitimace věcné.

[18] Požadavek aktivní procesní legitimace byl totiž sice splněn tím, že stěžovatelé tvrdili porušení svých práv, nicméně nadále bylo pochybné, zda jsou též nositeli hmotného práva, se kterým je jejich aktivní (věcná) legitimace neoddělitelně spjata. Otázka věcné

pokračování

legitimace není závislá na tvrzeních a důkazech stran, nýbrž správní soud ji musí vyjasnit sám, když se zabývá jednotlivými žalobními body. Pokud by to neučinil, mohl by třeba i zrušit správní rozhodnutí k žalobě osoby, jejíž právní sféry se správní rozhodnutí nijak nedotýkalo. Takový postup by byl ovšem v rozporu se smyslem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., jakož i s ochranou poskytovanou v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[19] Předpokladem věcné legitimace je, že žalobce je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 8/2004 - 61).

[20] V usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, rozšířený senát 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, č. 906/2006 Sb. NSS, rozšířený senát NSS 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.*“

[21] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu není koncipována jako tzv. *actio popularis*. Žalobci, resp. stěžovatelé jsou oprávněni se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jejich právní sféře. Nejsou oprávněni osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob (v podrobnostech viz např. rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40, č. 2808/2013 Sb. NSS).

[22] Jedno z hlavních tvrzení stěžovatelů ve správním i soudním řízení je, že dodatečně povolovaná stavba zasahuje do pozemku p. č. X ve vlastnictví města Klecany. Toto tvrzení však samo o sobě jejich věcnou legitimaci založit nemůže. Jak správně posoudil krajský soud, svá práva vztahující se k tomuto pozemku mohlo bránit město Klecany, a pokud tak neučinilo, nemohou za ně vystupovat stěžovatelé. I kdyby tedy bylo jejich tvrzení pravdivé a stavba skutečně přesahovala na sousední pozemek p. č. X, nemohla by tím být dotčena právní sféra stěžovatelů. Zasažena by naopak byla právní sféra města Klecany.

[23] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále uvádějí, že je jejich věcná legitimace založena právě v kombinaci přesahu dodatečně povolené stavby do pozemku města Klecany a veřejného užívání části jejich pozemku jako pozemní komunikace k průjezdu či průchodu. Zásah do jejich vlastnického práva však není přímým důsledkem dodatečného povolení stavby, toto rozhodnutí závazně a autoritativně nezasahuje do jejich právní sféry. Povolení stavby plotu samo o sobě žádné právo užívat pozemek stěžovatelů k průjezdu či průchodu nezpůsobuje, a to ani v případě, pokud by se plot vskutku nacházel na pozemku města Klecany. I při případném zúžení místní komunikace nacházející se na pozemku p. č. X nemá být zasahováno do pozemku stěžovatelů. Zásah do jejich vlastnického práva je bezprostředně způsoben zejména případným nezákonným jednáním účastníků silničního provozu, kteří se rozhodnou pro svůj průjezd či průchod užít i jejich pozemku.

[24] Krajský soud správně dovodil, že si stěžovatelé mohou svůj pozemek rovněž oplotit a nezákonnému užívání jejich pozemku tak zabránit. Zároveň nemohou správní soudy v projednávané věci zohlednit případné potíže, se kterými se stěžovatelé podle svých tvrzení potýkají v řízení o povolení stavby plotu na svém pozemku, ani nemohou zohlednit potenciální zájmy města Klecany rozšířit místní komunikaci na část jejich pozemku. Pokud mají stěžovatelé v tomto ohledu pochybnosti o průběhu hranice a rozsahu vlastnického práva, je třeba tyto spory řešit soukromoprávní cestou. Krajský soud stěžovatele poučil, jakým způsobem tak mohou učinit.

[25] Ač tedy ani NSS nezpochybňuje, že může docházet k omezování jejich vlastnického práva, nemůže než setrvat na závěrech, které učinil krajský soud, tedy že jim nesvědčí aktivní věcná legitimace pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Namítaný zásah do jejich vlastnického práva není přímo způsoben dodatečným povolením stavby plotu, a to ani v případě, že by se plot nacházel na pozemku města Klecany p. č. X. Jak správně poukázal krajský soud, k určení vlastnického práva a rozřešení případných soukromoprávních sporů o hranice pozemků slouží soukromé právo, a stěžovatelé se proto se svými obavami mohou obrátit na civilní soudy.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu 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. Neúspěšní stěžovatelé proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační žalobkyně příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[28] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, popř. jim soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Právo na náhradu nákladů řízení tedy nemají.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu