



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele: **M. Š.**, zast. Mgr. Štěpánem Ciprýnem. LL.M., advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 21**, se sídlem Staroklánovická 260, Praha 21, zast. Mgr. Martinem Horákem, advokátem se sídlem Jandova 8, Praha 9, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 5. 8. 2022, č. j. UMCP21/17860/2021/OZPD/Sur, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) EGU – HV Laboratory a. s.**, se sídlem Podnikatelská 267, Praha 9, zast. JUDr. Jitkou Kotábovou, advokátkou se sídlem Podnikatelská 539, Praha 9, **II) HYBLER GROUP, a. s.**, se sídlem Riegrovo náměstí 15, Semily, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2023, č. j. 5 A 32/2023-79,

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.** Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **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] Navrhovatel se návrhem podaným k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení opatření obecné povahy (dále též „OOP“) podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Odpůrce opatřením obecné povahy ze dne 5. 8. 2022, č. j. UMCP21/17860/2021/OZPD/Sur, vydaným na žádost osoby zúčastněné na řízení I), stanovil místní úpravu provozu na veřejně přístupné manipulační ploše na parcele č. X1, v k. ú. X tak, že se na dané parcele mělo vyhotovit vodorovné dopravní značení č. V12c – „zákaz zastavení“ – žlutá čára v délce 60 metrů. Navrhovatel je vlastníkem přilehlé veřejné účelové komunikace.

[2] Městský soud usnesením uvedeným v záhlaví návrh na zrušení OOP odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť neshledal přímé dotčení navrhovatele na jeho veřejných subjektivních právech.

[3] Městský soud shrnul dosavadní judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), podle níž zkrácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy. Zároveň toto zkrácení na právech musí mít původ v napadeném OOP. Navrhovatel dovozoval svou aktivní procesní legitimaci z toho, že se v důsledku nemožnosti parkování na pozemku osoby zúčastněné na řízení I) zvýší počet vozidel parkujících na jeho přilehlých pozemcích. Dle městského soudu je však navrhovatelem tvrzený zásah pouze teoretický a hypotetický. Tvrzené zvýšené užívání navrhovatelova pozemku k parkování vozidel nezpůsobuje napadené OOP, ale až řidiči, kteří navrhovatelův pozemek k parkování využijí. Navrhovatel rovněž v návrhu uvedl, že jeho pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jako takovou ji smí každý využívat bezplatně a obvyklým způsobem. I kdyby tedy napadené OOP nebylo vydáno, řidiči by stále mohli na navrhovatelových pozemcích parkovat stejně, jako mohou činit nyní. Pokud by soud přistoupil na navrhovatelovu argumentaci, mohl by navrhovatel brojit proti jakémukoliv OOP podobného charakteru třeba i v jiné obci, neboť zákazem stání či zastavení v určité oblasti se vždy zvýší počet aut, která budou parkovat jinde.

[4] Navrhovatel dále namítal, že napadené OOP způsobí omezení průjezdnosti na jeho pozemcích, dojde tedy k zásahu do veřejného zájmu. Městský soud však konstatoval, že navrhovatel nemůže podávat návrh ve veřejném zájmu. Dále dodal, že zákaz stání na manipulační ploše v délce 60 metrů má pouze teoretický a hypotetický vliv na průjezdnost jiných (i těch přímo přilehlých) veřejných účelových komunikací, na kterých mohou řidiči v souladu se zákonem parkovat. Ani z tohoto důvodu tak navrhovateli nebyla založena jeho aktivní procesní legitimace.

[5] Závěrem městský soud konstatoval, že nepostupoval podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a nevyzval navrhovatele k odstranění vady návrhu spočívající v chybějícím tvrzení, jež by zakládalo jeho aktivní procesní legitimaci, jelikož navrhovatelovo podání takové vady nemělo.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatele a vyjádření odpůrce k ní

[6] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že napadené OOP nezpůsobuje zvýšené užívání jeho pozemku p. č. X2, nacházejícího se v katastrálním území X. Zásah do jeho práv není pouze teoretický, hypotetický či příliš vzdálený, neboť situace na jeho pozemku, zejména parkování vozidel, je dlouhodobě neutěšená a zásadním způsobem ohrožuje obslužnost pozemku jakožto tzv. veřejné účelové komunikace a zasahuje do jeho vlastnického práva, avšak městský soud se touto námitkou zabýval pouze povrchně a nedostatečně. Napadené OOP je podle stěžovatelova názoru jednou z nejvýznamnějších příčin neutěšené dopravní situace.

[8] Nepřiléhavá je též paralela městského soudu, že by se stěžovatel stejnou logikou mohl domáhat přezkumu právních poměrů v obci vzdálené desítky kilometrů daleko – stěžovatel

pokračování

svým návrhem napadá OOP, které bylo vydáno na pozemek, jenž přímo sousedí s jeho pozemkem. Existuje zde tedy přímá místní souvislost. Stěžovatel má navíc značné množství povinností v souvislosti s údržbou své veřejné komunikace. Při přijetí logiky městského soudu si nelze představit žádnou osobu, která by se v takovém případě mohla proti podobnému OOP bránit.

[9] Nedostatek aktivní procesní legitimace má být navíc podle judikatury zcela zjevný ze samotného návrhu. V projednávané věci však muselo být provedeno podrobnější zkoumání, takže městský soud neměl jeho návrh odmítnout.

[10] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu. I podle jeho názoru stěžovatel dostatečně netvrdil přímé dotčení na svých právech. Udržovat veřejnou účelovou komunikaci, aby mohla plnit svůj účel, je stěžovatelova zákonná povinnost. Není pravdou, že by OOP mohlo zasahovat do stěžovatelova práva vlastnit majetek. Chybějící aktivní procesní legitimace je zjevná ze samotného návrhu a rovněž i z kasační stížnosti, ve které stěžovatel nepředkládá žádnou oponentní argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel se domnívá, že městský soud neměl odmítnout jeho návrh na zrušení OOP. Jak vyplývá z jeho návrhu, je vlastníkem pozemku parc. č. X2 v k. ú. X, který sousedí s pozemkem, na kterém bylo vyhotoveno vodorovné dopravní značení č. V12c – „zákaz zastavení“ – žlutá čára v délce 60 metrů. Stěžovatel brojí proti tomu, že se tímto opatřením zvýší počet vozidel, která budou zastavovat na jeho pozemku, což pokládá za zásah do práva vlastnit majetek.

[14] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[15] K dotčení na právech se již vyjádřila judikatura NSS i odborná literatura a městský soud jejich závěry přílehavě shrnul v bodech 7. – 9. napadeného usnesení.

[16] Jak už upozornil městský soud, „[p]řípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena... [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) Navrhovatel musí „především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace“ (tamtéž).

[17] Judikaturu navazující na tento názor rozšířeného senátu částečně usměrnil Ústavní soud nálesem ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, ve kterém uvedl, že „*znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat. Toto kritérium odpovídá dikci § 101a odst. 1 s. ř. s. a umožňuje domoci se soudního přezkumu všem osobám, kterým bylo fakticky zasaženo do jejich práv.*“ (bod 27 nálezu), zároveň však konstatoval, že „*zkrácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy.*“ Z hlediska splnění podmínky aktivní procesní legitimace je nezbytné, aby navrhovatel v návrhu uvedl konkrétní tvrzení o tom, že jeho právní sféra byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 255/2021-58).

[18] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným opatřením dotčena. To, zda je dotčení z povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (viz rozsudky NSS č. j. 3 As 255/2021-58, či ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 3/2021-73, či usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120).

[19] Jak správně poukázal městský soud, vedle samotného dotčení práv je nezbytné, aby toto dotčení mělo původ v OOP. Městský soud citací přílehlavých rozhodnutí NSS zdůraznil, že dotčení práv napadeným OOP nelze konstatovat v situaci, kdy k němu dochází z jiných důvodů než na základě napadeného opatření (rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008-39, či usnesení NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010-48).

[20] Městský soud stěžovateli rovněž vysvětlil, že nemůže podat návrh ve veřejném zájmu. Proti tomuto závěru stěžovatel v kasační stížnosti nijak nebrojí, naopak napadá pouze závěr týkající se dotčení jeho práv. Stěžovatelovy námitky v kasační stížnosti jsou však obecné. Jak již dříve NSS uzavřel v rozsudku ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 102/2018-25, „*kvalita žaloby předurčuje kvalitu rozsudku krajského soudu, přičemž nebylo povinností soudu ani vyzývat stěžovatelku k hlubší konkretizaci žalobních bodů. Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy žaloba kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Jinými slovy, pokud stěžovatel uplatní obecnou námitku, může se jí ve stejném rozsahu zabývat i soud.*“

[21] Stěžovatel spatřuje přímé dotčení na svých právech v tom, že v důsledku OOP platného na sousedním pozemku dojde ke zvýšení počtu vozidel, která budou zastavovat či parkovat na jeho pozemku. Jak ale správně poukázal městský soud, jedná se pouze o jeden z možných následků, který může, ale nemusí nastat, a který přímo nevyplyvá z napadeného OOP. Ač NSS nevylučuje, že k němu může dojít, jedná se stále o hypotetický následek. Samotné OOP nijak nereguluje, na jakých dalších pozemcích mohou řidiči vozidel zaparkovat, tuto úvahu si činí až sami řidiči vozidel. Stěžovatelova právní sféra proto

pokračování

nemohla být napadeným OOP bezprostředně dotčena, resp. stěžovatel netvrdil, jakým způsobem mohla být jeho *právní* sféra dotčena (viz shodně bod [24] rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Ao 7/2022-132).

[22] Městský soud dále správně poznamenal, že stěžovatelův pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací, kterou smí každý využívat bezplatně a obvyklým způsobem v souladu s § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. I před vydáním napadeného OOP či bez jeho vydání by mohli řidiči svá vozidla parkovat na stěžovatelově pozemku. Z tohoto hlediska proto vydáním OOP nedochází k žádné právní změně poměrů na tomto pozemku. OOP tedy nezasahuje přímo do stěžovatelovy právní sféry. NSS ani městský soud nijak nevyvracejí, že se v důsledku platnosti OOP může zvýšit počet vozidel zaparkovaných na stěžovatelově pozemku, nicméně toto dotčení nenaplnuje svou kvalitou a příčinnou souvislostí s opatřením obecné povahy požadavky § 101a odst. 1 s. ř. s. ve světle výše uvedené judikatury.

[23] Navrhovatel v kasační stížnosti rovněž konstatuje, že současná situace s parkováním v dané oblasti je dlouhodobě neuspokojivá. Zdá se tedy, že se jedná o rozsáhlejší problém, který má svůj původ jinde. Obdobně, ač ve vztahu k zásahové žalobě, konstatoval NSS v rozsudku ze dne 31. 3. 2022, č. j. 9 As 229/2021-33, ve kterém stěžovatel napadal stavební úpravy mlýna, nacházejícího se na sousedním pozemku, a zmiňoval právě faktické dopady, které tyto stavební úpravy mohou mít na situaci na jeho pozemku: „*Závěr krajského soudu o nedotčení hmotných práv stěžovatele je dostatečně a srozumitelně odůvodněný. NSS souhlasí s názory vyslovenými krajským soudem, především že (1) tvrzení, že lepší technický stav mlýna zapříčiní větší počet návštěv veřejnosti, je spekulativní, a (2) případné dotčení hmotných práv stěžovatele užíváním jeho pozemků veřejností i majiteli mlýna je spojeno se samotnou existencí mlýna, nikoliv s jeho opravou, která je předmětem nyní projednávané věci. Jinak řečeno, pokud stěžovateli ve skutečnosti vadí průchod osob přes jeho pozemek, pak řízení o odstranění stavby spočívající pouze ve výměně oje, konstrukce zadní podvalnice a dřevěného schodiště, není z povahy věci tím řízením, jímž by mohla být jeho práva ochráněna.*“ (zvýraznění přidal NSS)

[24] NSS na závěr dodává, že nelze obecně vyloučit, že by soud projednal návrh vlastníka sousedního pozemku na zrušení OOP podobného charakteru, jakým je v projednávané věci značení zákazu zastavení. Musel by však prokázat skutečné dotčení na svých právech touto úpravou. V projednávané věci však stěžovatel spatřuje dotčení své právní sféry pouze v tom, že řidiči vozidel budou častěji zastavovat či parkovat na jeho pozemku, který je veřejnou komunikací, přičemž ani NSS v tomto tvrzení dotčení právní sféry neshledává. Není zde tedy dána dostatečná příčinná souvislost mezi přezkoumávaným OOP a tvrzeným zásahem do navrhovatelových práv.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení městského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává. Odpůrce je sice zastoupen advokátem, avšak není malou obcí, která by zjevně nedisponovala odborným personálem nezbytným k obhajobě v soudním řízení. Tato aktivita nepřesahuje běžnou úřední činnost, kterou mohou přesahovat náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Není patrné, že by nyní šlo o takový případ.

[27] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení I) a II) v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 28. března 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu