



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Mgr. B. R.**, zast. Mgr. Ing. Petrou Fifkovou, advokátkou se sídlem Duškova 164, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 8. 2022, č. j. 63 A 11/2022-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Nová Včelnice ze dne 25. 1. 2021, č. j. 0260/21/SÚ, byla dodatečně povolena stavba plotu na pozemku parc. XA (všechny pozemky zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v k. ú. J. N.). Proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podala žalobkyně až dne 11. 1. 2022 odvolání, v němž tvrdila, že byla opomenutou účastnicí řízení. Toto své postavení dovozovala z vlastnictví (ve společném jmění s manželem) pozemku parc. č. XB (který odděluje od pozemku stavebníka pouze cesta na pozemku parc. č. XC, vlastněném obcí J. N.) a domu č. p. X, jehož obytné místnosti mohou být stavbou plotu zastíněny.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 2. 2022, č. j. KUJCK 22372/2022, odvolání žalobkyně zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jako nepřípustné. Žalobkyně totiž podle něj nebyla účastnicí řízení o dodatečném povolení stavby dle § 85 ani § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdejší znění (dále jen „stavební zákon“). Podle žalovaného nemohlo být povolením oplocení dotčeno vlastnické ani žádné jiné věcné

právo žalobkyně, neboť tato stavba nijak neomezuje přístup k pozemku žalobkyně ani není způsobilá zastínit obytné místnosti domu žalobkyně. Stavební úřad tudíž postupoval správně, když žalobkyni nezahrnul mezi účastníky řízení o dodatečném povolení stavby.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu tvrdila, že nejen ona, ale i další osoby (oprávněný z věcného břemene, vlastníci sousedních pozemků a uživatelé cesty na pozemku parc. č. XC) měly být účastníky řízení o dodatečném povolení stavby, která se neprojevuje jen na hranici pozemků. Zdůraznila, že v případě zániku či významného omezení jediného přístupu či příjezdu nehraje roli vzdálenost od záměru.

[4] Dále vyjádřila svůj nesouhlas s tím, že stavební úřad „*v součinnosti*“ s odborem dopravy Městského úřadu Jindřichův Hradec označil pozemek parc. č. XC za trvalý travní porost, pročez dovodil, že stavba plotu nesousedí s veřejně přístupnou pozemní komunikací. Odkázala na sdělení žalovaného ze dne 17. 5. 2021, č. j. KUJCK 55956/2021, podle něhož pozemek parc. č. XC slouží jako veřejně přístupná pozemní komunikace, jinak by nemohl být dům č. p. X (dům ve společném jmění žalobkyně a jejího manžela) vůbec zkolaudován. Manžel žalobkyně požádal o vydání deklaratorního rozhodnutí ve věci existence veřejně přístupné účelové komunikace, v tomto řízení však došlo k průtahům. Žalobkyně přiložila k důkazu rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 16. 3. 2022, č. j. DOP/15861/22/AN, jímž bylo deklarováno, že na pozemku parc. č. XC se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Plot tedy sousedí s veřejně přístupnou pozemní komunikací (o čemž stavební úřad podle žalobkyně věděl minimálně od roku 2013), nesplňoval proto podmínky § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

[5] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl. Úvodem zdůraznil, co bylo předmětem přezkumu, a vysvětlil, že tvrzení o nenaplnění podmínek dle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona směřuje proti zákonnosti prvostupňového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nikoli proti zamítnutí odvolání žalovaným pro nepřípustnost.

[6] K relevantní otázce účastenství žalobkyně pak krajský soud shrnul závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), a skutkové okolnosti projednávané věci (technické parametry dodatečně povolené stavby). Odkázal rovněž na § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění, podle něhož ke každé stavbě rodinného domu musela vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m končící nejdále 50 m od stavby. Jelikož plot (v době dodatečného povolení rozestavěný – pozn. NSS) má být umístěn výhradně na pozemku stavebníka, nedojde k zúžení komunikace pod mez stanovenou vyhláškou. Dotčení práv žalobkyně podle krajského soudu neplyne ani z obecného (a důkazy nepodloženého) tvrzení obsaženého v nesouhlasu obce J. N. se stavbou plotu [„*stavba (plot) může v budoucnu komplikovat provoz*“]. Obdobně dohoda upravující užívací práva k pozemkům nebyla pro projednávanou věc relevantní – šlo pouze o soukromoprávní ujednání, jehož důsledkem může být peněžitá sankce vůči stavebníkovi.

pokračování

[7] Dotčení vlastnického ani jiného věcného práva podle krajského soudu nebylo možné ani tvrzeným zastíněním obytných místností domu žalobkyně. Krajský soud upozornil, že vzdálenost obytných místností domu žalobkyně od komunikace je 3,5 m a komunikace samotná je více než 3 m široká. Třímetrové oplocení mělo být navíc průhledné (tvořené kari síť), s betonovou podezdívkou vysokou max. 1,4 m. K zastínění obytných částí domu žalobkyně tedy dojít nemohlo. Krajský soud shrnul, že jelikož nemohl být omezen přístup ani příjezd k nemovitosti žalobkyně ani zastíněny obytné místnosti jejího domu, její vlastnické ani jiné věcné právo nemohlo být stavbou dotčeno. Její odvolání tedy skutečně bylo nepřipustné.

[8] Závěrem krajský soud upozornil, že žalobkyně nebyla nadána oprávněním hájit veřejná subjektivní práva třetích osob, proto se nezabýval tvrzeným opomenutým účastenstvím jiných osob než žalobkyně.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka předně uvádí, že krajský soud se nezabýval tím, že měla být účastníci řízení o dodatečném povolení stavby. Opakuje svůj odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41, který podle ní hovoří o tom, že účastenství má být přiznáno osobě, jejíž práva mohou být v územním řízení dotčena. Jí i dalším osobám však byla možnost uplatnit dotčení práv ve správním řízení odepřena, jelikož do něj stěžovatelka či další osoby nebyly vůbec přizvány. Pokud by byly účastníky řízení, mohly by v něm uplatnit i další práva. Stěžovatelka je toho názoru, že nelze zpětně teoreticky dovozovat, že by stejně nemohla být na svých právech krácena, neboť judikatura hovoří o možnosti, nikoli nutnosti dotčení práv. O oprávněnosti jejich požadavků se mělo rozhodovat ve správním řízení, nikoli *ex post*. Tím krajský soud zasáhl do práv garantovaných Listinou základních práv a svobod.

[11] Krajský soud podle stěžovatelky opomenul, že dodatečným povolením stavby byla dotčena účelová komunikace, aniž by do řízení byl přizván její vlastník. Přestože krajský soud uznal, že k této situaci došlo, napadené rozhodnutí nezrušil. Stěžovatelka namítá, že správní orgány ani krajský soud se dostatečně nevypořádaly s vadami celého řízení o dodatečném povolení stavby – „*žádná instituce v rámci svého přezkumného řízení*“ podle ní nemůže konstatovat, že řízení má vady, ale jeho výsledek nezrušit. Krajský soud se dále nezabýval „*osobními vztahy mezi stavebníkem a pracovníky stavebního úřadu*“, kteří podle stěžovatelky „*vůči stavebníkovi překročili rámec profesionálního vztahu a dostali se do roviny osobní animozity*“. Stěžovatelka je přesvědčena, že stavební úřad vedl řízení pouze „*v zájmu žadatele o dodatečné povolení stavby*“, pročež porušoval zásady přiměřenosti, hospodárnosti, nestrannosti a povinnosti šetřit oprávněné zájmy osob.

[12] Žalovaný i soud podle stěžovatelky nesprávně vyhodnotili obsah jejích podání, doložené důkazy i okolnosti správního řízení. Stěžovatelka zdůrazňuje, že v případě postupu správního orgánu v rozporu se zákonem je povinností správního soudu zrušit rozhodnutí správního orgánu. Soud by neměl nahrazovat správní řízení a dovozovat domněnky, jak by řízení probíhalo, kdyby bylo vedeno v souladu se zákonem a na základě „*aktuálních*“

informaci“. Účastník správního řízení může uplatnit jiná práva, než jaká předkládá soudu. Stěžovatelka uvádí, že obsah žaloby „nelze brát jako dogma pro samotné nesprávně vedené řízení“.

[13] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný pouze konstatoval, že se s napadeným rozsudkem ztotožňuje. K jednotlivým kasačním námitkám se podrobněji nevyjádřil.

[15] Podáním ze dne 6. 3. 2023 stěžovatelka následně doplnila svou kasační stížnost zasláním rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 16. 3. 2022, č. j. DOP/15861/22/AN, které bylo přiloženo již k žalobě. Dne 24. 10. 2023 pak stěžovatelka podala návrh na vydání předběžného opatření, který Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 10. 2023, č. j. 5 As 249/2022-33, zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí soudního řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu 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.

[17] Úvodem je nutné upozornit na nízkou kvalitu kasační stížnosti, která z velké části pomíjí závěry formulované krajským soudem a pouze přeformulovává argumentaci žalobní. Stěžovatelka také uvádí řadu obtížně srozumitelných či dokonce protichůdných tvrzení, a to například o tom, že vztah úřední osoby stavebního úřadu a „stavebníka“ (jímž byl v této věci žadatel o dodatečné povolení stavby) přerostl do „osobní animozity“, zároveň však namítá, že stavební úřad postupoval pouze „v zájmu žadatele o dodatečné povolení stavby“ (tedy právě stavebníka). Z judikatury stěžovatelka dovozuje, že postačuje i potenciální dotčení jejích práv, zároveň však vytýká krajskému soudu, že se zabýval hypotetickými důsledky, které by stavba plotu na její vlastnická práva mohla mít. Dále stěžovatelka na jedné straně uvádí, že správní soud by neměl nahrazovat správní řízení, ale na druhé straně požaduje, aby krajský soud věcně přezkoumal pravomocné rozhodnutí správního orgánu I. stupně o dodatečném povolení stavby plotu, přestože soudní řízení se vede toliko o tom, zda žalovaný odvolání stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně po právu zamítl dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné s odůvodněním, že stěžovatelka nebyla (a ani neměla být) účastnicí řízení o dodatečném povolení stavby (srov. § 81 odst. 1 správního řádu, podle něhož odvolání může podat účastník daného správního řízení).

[18] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení.

pokračování

Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publ. pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006-112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111, ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008- 135, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010-75, ze dne 12. 10. 2016, č. j. 7 As 195/2016-21, ze dne 21. 9. 2017, č. j. 5 As 32/2017-39, atd.).

[19] Nejvyšší správní soud v souvislosti s kvalitou kasační stížnosti upozorňuje, že „[s]mysl povinného zastoupení advokátem je zvýšit kvalifikovanost podání a vystupování v řízení o mimořádném opravném prostředku. Jednání právního profesionála má chránit jednak samotného stěžovatele, který se obrací na poslední instanci soustavy správního soudnictví, jednak má zajistit, aby NSS posuzoval pouze vážně míněná, kvalifikovaná a ne zjevně bezúspěšná podání“ (Kadlec, O., komentář k § 105 s. ř. s., Wolters Kluwer, dostupné v ASPI). Právě advokát jakožto právní profesionál by měl garantovat dostatečnou kvalitu sepsané kasační stížnosti, v níž by měly být tvrzené důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu pregnančně vyjádřeny tak, aby Nejvyšší správní soud nebyl zbytečně zatěžován nestrukturovaným či dokonce vnitřně rozporným textem. Této roli zástupkyně stěžovatelky v posuzované věci nedostála.

[20] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námitky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 As 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[21] Stěžovatelka již v první kasační námitce konstatuje, že se krajský soud nezabýval otázkou jejího účastenství. Argumentace krajského soudu odůvodňující, proč nebyla účastnicí řízení, však představuje stěžejní část napadeného rozsudku (body 14–21). Krajský soud zde posoudil otázky případného omezení přístupu k nemovitostem stěžovatelky (body 16–19) i jejich zastínění povolenou stavbou plotu (bod 20), tedy právě ty okolnosti, které stěžovatelka namítala. V bodě 19 se zabýval i relevancí důkazních prostředků, na něž stěžovatelka odkazovala.

[22] K rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 16. 3. 2022, č. j. DOP/15861/22/AN, které stěžovatelka přiložila i ke kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[23] Právě to se stalo i v projednávané věci: krajský soud v bodě 13 napadeného rozsudku vysvětlil, že otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace by mohla být předmětem věcného posouzení, pakliže by byla vznesena v řízení o dodatečném povolení stavby jako takovém [a lze *obiter dictum* dodat, pokud by se neomezila jen na nesmyslnou námitku, podle níž stavba plotu byla v rozporu s § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, neboť nesporná skutečnost, že daná stavba nenaplnila výjimku dle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona z povinnosti obstarat si rozhodnutí stavebního úřadu o umístění této stavby nebo jeho území souhlas - a to nejen proto, že tento plot hraničí s veřejně přístupnou pozemní komunikací (jejíž existence v době rozhodování stavebního úřadu skutečně ještě potvrzena nebyla), ale zejména proto, že tento plot přesahuje tímto ustanovením danou maximální výšku 2 m - byla důvodem zahájení řízení o odstranění této stavby a, na základě žádosti stavebníka, řízení o jejím dodatečném povolení, nikoliv však důvodem, proč by tato stavba nemohla být stavebním úřadem následně dodatečně povolena]. Uvedená okolnost však v žádném případě nemohla založit účastenství stěžovatelky v situaci, kdy přístup a příjezd k jejím nemovitostem nebyl omezen (komunikace se nachází toliko na pozemku parc. č. XC ve vlastnictví obce J. N., naopak stavba plotu měla být celá provedena na pozemku parc. č. XA ve vlastnictví stavebníka). Krajský soud tedy argumentaci stěžovatelky, dle níž byla stavbou dotčena veřejně přístupná účelová komunikace, neopomněl, ale vypořádal ji tím, že vysvětlil, proč je tato otázka pro účastenství stěžovatelky irelevantní.

[24] Stěžovatelka rovněž opětovně odkazuje na nesouhlas obce J. N. se stavbou plotu ze dne 9. 4. 2015, aniž by reagovala na odůvodnění, proč krajský soud tuto listinu (která byla již součástí správního spisu) nepovažoval za relevantní. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že ač stěžovatelka tvrdí opak, obec J. N. (vlastník pozemku, na němž se nachází cesta k nemovitostem stěžovatelky) byla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, mohla tedy svá práva hájit jak v průběhu správního řízení jako takového, tak případně i podáním žaloby ke správnímu soudu. Ze správního spisu však vyplývá, že obec J. N. proti dodatečnému stavebnímu povolení nikterak nebrojila, dokonce se práva podat odvolání vzdala. I kdyby k tomu ale nedošlo, nebyla by to stěžovatelka, kdo je oprávněn hájit zájmy obce (ani žádné jiné třetí osoby), jak upozornil již krajský soud v bodě 22 napadeného rozsudku.

[25] K otázce údajného opomenutí obce J. N. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka krajskému soudu podsouvá argumentaci, která z napadeného rozsudku vůbec nevyplývá. Krajský soud měl podle ní konstatovat, že obec byla opomenutým účastníkem řízení, nic takového však v napadeném rozsudku obsaženo nebylo. Krajský soud naopak správně upozornil, že v projednávané věci řeší toliko účastenství stěžovatelky, nikoli jiných

pokračování

osob. Stejně tak krajský soud správně odmítl vypořádat věcnou argumentaci směřující proti zákonnosti pravomocného dodatečného povolení stavby jako takového (viz výše). Přesto však stěžovatelka z jeho rozsudku dovozuje, že krajský soud dospěl k závěru, že správní řízení mělo vady. K takovému závěru však krajský soud nedospěl, ani k němu za dané procesní situace nebyl vůbec oprávněn. Jedinou vadou, kterou mohl vzít v úvahu, by bylo případné nezákonné opomenutí stěžovatelky jako účastnice řízení o dodatečném povolení stavby, neboť otázka, zda stěžovatelka měla být účastnicí tohoto řízení, je jediná relevantní pro posouzení přípustnosti jejího odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a tedy i pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo toto odvolání zamítnuto jako nepřipustné.

[26] Nepřezkoumatelnost neshledal Nejvyšší správní soud ani v souvislosti s námitkou, dle níž se krajský soud dostatečně nevypořádal s vadami celého řízení o dodatečném povolení stavby. Jak již bylo opakovaně zdůrazněno, krajský soud se nemohl věcně zabývat rozhodnutím o dodatečném povolení stavby v procesní situaci, kdy posuzoval toliko účastenství stěžovatelky. Rovněž případná podjatost úředních osob by mohla být v souladu s § 14 odst. 3 správního řádu namítána pouze účastníky správního řízení (pokud něčí věcná práva nemohla být povolovanou stavbou vůbec dotčena, nemohlo by na tom nic změnit ani to, kdyby o dodatečném povolení stavby rozhodovala úřední osoba, o jejíž nepodjatosti by existovaly pochybnosti). Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že stěžovatelka námitku podjatosti úřední osoby stavebního úřadu v žalobě vůbec neuplatnila. Nešlo tedy o opomenutý žalobní bod, naopak stěžovatelka touto argumentací vybočila z mezí § 103 odst. 1 s. ř. s. Tato kasační námitka je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná.

[27] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal ani žádný jiný důvod, pro který by bylo třeba napadený rozsudek zrušit z úřední povinnosti, přistoupí k posouzení zbývajících kasačních námitek.

[28] Podle § 129 odst. 2 věty osmé a deváté stavebního zákona, v relevantním znění, „[ú]častníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.“.

[29] Podle § 109 písm. e) stavebního zákona, v relevantním znění, „[ú]častníkem stavebního řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno“.

[30] Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, v relevantním znění, „[ú]častníky územního řízení dále jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno“.

[31] Z citovaných zákonných ustanovení jednoznačně vyplývá, že je to právě otázka potenciálního dotčení vlastnických práv stěžovatelky, která je rozhodná pro posouzení, zda měla, či neměla být účastnicí řízení o dodatečném povolení stavby plotu. To ostatně plyne i z bohaté judikatury správních soudů k této problematice (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 46 A 72/2017-27, publ. pod č. 4068/2020 Sb. NSS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, publ.

pod č. 2029/2010 Sb. NSS, a ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32). Krajský soud tedy postupoval plně v souladu se zákonem, když se zabýval otázkou, zda vlastnická práva stěžovatelky vůbec mohla být stavbou plotu dotčena. Nešlo o žádné nepřípustné nahrazování správního uvážení soudem, ale o přezkoumání závěrů, které byly pro posouzení věci rozhodné.

[32] Zároveň je vhodné uvést, že to byla stěžovatelka, která měla v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. formulovat žalobní body, a to včetně uvedení toho, z jakých skutkových a právních důvodů považovala rozhodnutí žalovaného o zamítnutí jejího odvolání pro nepřípustnost za nezákonné (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Domáhala-li se tedy účastenství ve správním řízení, bylo namístě, aby v rámci žalobních bodů uvedla veškeré skutečnosti, které její účastenství mohly založit. Nelze se spoléhat na to, že soud vyhoví pouze obecně formulovaným námitkám či námitkám založeným na irelevantních okolnostech, a „*schovávat*“ si relevantní argumentaci až do následného správního řízení (pro případ důvodnosti žaloby), kde mohou (slovy stěžovatelky) „*vyvstat i další práva, s kterými by se musel správní orgán vypořádat*“. Žaloba samozřejmě neznemožňuje v případném následném správním řízení uplatnit i námitky odlišné, ale jednoznačně ohraničuje rozsah, v jakém věc posuzují správní soudy. Pokud tedy stěžovatelka na dostatečně pečlivou formulaci žalobních bodů rezignovala, sama se vystavila riziku zamítnutí nedůvodné žaloby, po němž již žádné správní řízení ve věci vedeno nebude.

[33] Nyní tedy zbývá v rámci uplatněných žalobních bodů a kasačních námitek posoudit, zda věcná práva stěžovatelky mohla být dotčena dodatečným povolením stavby plotu na pozemku parc. č. XA. Dotčení svých práv stěžovatelka v odvolání dovozovala ze dvou skutečností: 1) omezení přístupu ke svým nemovitostem přes pozemek parc. č. XC ve vlastnictví obce a 2) zastínění obytných místností jejího domu č. p. X. V kasační stížnosti již namítá pouze omezení přístupu ke svým nemovitostem, proti posouzení otázky zastínění krajským soudem nikterak nebrojí.

[34] V rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41, na který stěžovatelka opakovaně odkazuje, Nejvyšší správní soud uzavřel, 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.*“. Lze se tedy ztotožnit se stěžovatelkou v tom, že pokud by dodatečným povolením stavby plotu zanikl či byl významně omezen přístup k jejím nemovitostem, představovalo by to dotčení jejích práv, v důsledku čehož by se stala účastnicí řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) stavebního zákona.

[35] Je jistě též pravdou, že existenci, či neexistenci přístupu k nemovitosti nelze posuzovat toliko na základě evidence druhu pozemku, na němž se tento přístup nachází, v katastru nemovitostí, avšak ani to, že bylo k tomu příslušným správním orgánem následně deklarováno, že je cesta vedoucí k nemovitostem stěžovatelky veřejně přístupnou účelovou komunikací, nemůže zakládat její účastenství v řízení o dodatečném udělení stavby, pokud se tato stavba plotu na dané komunikaci nenachází, resp. na ni ani nepřesahuje. Rozhodnou skutečností totiž zůstává pouze to, jestli i po dodatečném povolení stavby plotu bude i nadále

pokračování

zachován přístup k nemovitostem stěžovatelky. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by se část cesty (veřejně přístupné účelové komunikace) k jejím nemovitostem fakticky nacházela na pozemku stavebníka nebo že by stavba plotu měla přesáhnout na pozemek obce, na němž se tato veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Ani ze spisu žádná taková skutečnost nevyplývá, lze proto konstatovat, že stavba plotu nemohla ani potenciálně způsobit zánik či významné omezení přístupu k nemovitostem stěžovatelky. Nemohlo tedy dojít k dotčení jejích práv ve smyslu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41. Již z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nepřistoupil ani k provedení důkazu rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 16. 3. 2022, č. j. DOP/15861/22/AN, ve věci existence veřejně přístupné účelové komunikace, neboť není pro posouzení věci rozhodné.

[36] V kasačním přezkumu tudíž obstál závěr krajského soudu a potažmo i žalovaného, že stěžovatelka nebyla účastnicí řízení o dodatečném povolení stavby plotu na pozemku parc. č. XA v k. ú J. N.; žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, když její odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné zamítl.

IV.

Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. září 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu