



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **P. Š.**, zastoupený Mgr. Janem Špačkem, advokátem, sídlem Dobrovského 1303/13, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2022, č. j. 105175/2022/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2024, č. j. 51 A 81/2022-27,

t a k t o :

- 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] Město Jesenice požádalo dne 28. 4. 2022 Městský úřad Jesenice (dále jen „stavební úřad“) o vydání souhlasu s dělením pozemku parc. č. XA v katastrálním území J. u R., a to na parc. č. XA a XB. Téhož dne stavební úřad vydal sdělení č. j. Výst./1357/22/Pa, jímž podle § 82 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), městu Jesenice sdělil, že pro dělení pozemku parc. č. XA na parc. č. XA a XB není třeba stanovit podmínky a navrhovaný záměr schvaluje (dále jen „sdělení“).

[2] Žalobce se proti sdělení bránil odvoláním, které žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku jako nepřípustné zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že odvoláním napadené sdělení není rozhodnutím ani usnesením

podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, proto proti němu nebylo odvolání přípustné; a dále že žalobce nebyl účastníkem řízení o dělení pozemku, a proto odvolání nebyl oprávněn podat.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že se zabýval výhradně otázkou přípustnosti žalobcem podaného odvolání. Nehodnotil tedy, zda byly naplněny podmínky pro vydání sdělení dle § 82 odst. 3 stavebního zákona. K přípustnosti odvolání z hlediska žalobcova účastenství v řízení o dělení pozemku krajský soud uvedl, že účastenství v územním řízení musí být pojímáno extenzivně. Postačuje tedy možnost přímého dotčení na právech vlastníků okolních pozemků. Současné však nelze dovozovat, že by jakékoli dělení pozemku vždy zakládalo účastenství vlastníka sousedního pozemku. Žalobce přímé dotčení na vlastnických či jiných věcných právech v důsledku schválení dělení pozemku netvrdil. Jeho argumentace směřovala výhradně vůči již realizované pozemní komunikaci, ze které stéká dešťová voda na jeho pozemek. Tato skutečnost se však míjí s předmětem vedeného územního řízení. Rozdělení pozemku nesouvisí s negativními důsledky vybudované pozemní komunikace, které nejsou odvislé od určení katastrálních hranic dotčených pozemků. Samotné dělení pozemku tedy do žalobcových práv tvrzeným způsobem nezasáhlo. Žalobce tak důvodně nebyl považován za účastníka územního řízení. Měl-li žalobce za to, že pozemní komunikace představuje nepovolenou stavbu, měl dle krajského soudu učinit podnět k jejímu odstranění a hájit svá práva v řízení o odstranění stavby.

[4] K možnosti bránit se proti sdělení odvoláním krajský soud uvedl, že sdělení podle § 82 odst. 3 stavebního zákona je tzv. jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu. Z tohoto důvodu nebylo odvolání proti sdělení procesně přípustné, čemuž odpovídalo i poučení obsažené v závěru sdělení. Krajský soud doplnil, že odvolání bylo přípustné až proti usnesení o zastavení řízení, kterým se územní řízení v případě vydání sdělení ukončuje.

[5] Krajský soud se také zabýval otázkou možného překvalifikování podané žaloby proti rozhodnutí na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti sdělení. Dospěl však k závěru, že ani provedená změna žaloby by nevedla k úspěchu žalobce, a to s ohledem na opožděnost žaloby. Žalobce se o vydání sdělení dozvěděl dne 17. 6. 2022, žalobu však podal až dne 27. 10. 2022, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal jeho nepřezkoumatelnost. K věci samé uvedl, že bezprostředně vedle jeho rodinného domu se nachází nelegálně vybudovaná pozemní komunikace. Až poté, co byla pozemní komunikace postavena, započalo město Jesenice činit kroky k její legalizaci. Stěžovatel se z důvodu vlastnictví sousedního pozemku považuje za účastníka územního řízení. Účastenství v územním řízení je třeba vykládat extenzivně. To však krajský soud neučinil, naopak nesprávně aplikoval závěry plynoucí z rozsudku ze dne 29. 3. 2011, č. j. 2 As 107/2010-135, v němž Nejvyšší správní soud účastenství vlastníků okolních pozemků v řízení o dělení pozemku potvrdil. Stěžovatel připomněl, že od počátku řízení tvrdil, že je dělením pozemku dotčen na svých právech. Rozdělení pozemku souvisí

pokračování

s následnou legalizací nepovolené pozemní komunikace, která negativně ovlivňuje pozemek v jeho vlastnictví (konkrétně stékáním dešťové vody do garáže). Stěžovatel namítá, že do jeho práv zasáhlo zřízení nepovolené pozemní komunikace, přičemž nepřiznáním účastenství v nynějším řízení je dle stěžovatele negativní stav nadále prohlubován. Stěžovatel také nesouhlasil s tím, že na existenci pozemní komunikace nemá rozdělení pozemku vliv. Zopakoval, že se jedná o krok směřující k legalizaci vybudované pozemní komunikace.

[7] Dle stěžovatele se krajský soud rovněž nezabýval námitkami, že k vydání sdělení nebyly splněny zákonné podmínky, a tedy měl stavební úřad vydat územní rozhodnutí. Stěžovatel v této souvislosti zopakoval věcné námitky směřující proti vydanému sdělení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou u napadeného rozsudku neshledal. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je krajský soud povinen vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí s obsahem žalobních námitek, přičemž tento požadavek nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, či ze dne 12. 3. 2024, č. j. 4 Afs 119/2022-47, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10). Krajský soud v souladu s uvedenou judikaturou postupoval a v napadeném rozsudku vypořádal uplatněné žalobní námitky a taktéž odůvodnil, proč se některými vzhledem k předmětu řízení nezabýval. Stěžovatel s rozhodnutím krajského soudu nesouhlasil, jeho věcný nesouhlas s vyslovenými závěry však nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá.

[11] V nyní souzené věci je předmětem přezkumu zamítnutí stěžovatelem podaného odvolání pro nepřípustnost. V takových případech Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu se správní orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, ale posuzuje pouze otázku jeho přípustnosti. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako nepřípustného je tak správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o odvolání nepřípustné a zda byl žalobce (zde stěžovatel) zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud správní soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřípustné, žalobu zamítne, v opačném případě rozhodnutí o nepřípustnosti odvolání zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81, ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 345/2017-20, či ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81).

[12] Krajský soud proto byl ve smyslu výše uvedené judikatury povinen v projednávané věci posoudit žalobu pouze ve vymezeném rozsahu, tedy zda bylo odvolání stěžovatele přípustné. Krajský soud proto nepochybil tím, že se nezabýval námitkami, které věcně směřovaly proti sdělení, zejména proti podmínkám vydání sdělení. Z týchž důvodů se věcnými argumenty, které stěžovatel zopakoval i v kasační stížnosti, nezabýval ani Nejvyšší správní soud, neboť směřovaly mimo rámec předmětu tohoto řízení.

[13] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem posuzoval výhradně to, zda bylo odvolání stěžovatele přípustné. V tomto ohledu řešil dvě právní otázky, a sice (1) zda stěžovatel vůbec mohl sdělení dle § 82 odst. 3 stavebního zákona procesně napadnout odvoláním a (2) zda stěžovatel byl účastníkem řízení, ve kterém stavební úřad sdělení vydal.

III.A Povaha sdělení dle § 82 odst. 3 stavebního zákona

[14] Podle § 77 písm. d) stavebního zákona je územním rozhodnutím *rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků*.

[15] Dle § 82 odst. 3 stavebního zákona se *rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Není-li třeba stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, stavební úřad potvrdí tuto skutečnost sdělením, kterým současně schválí navrhovaný záměr. Sdělení nelze vydat, pokud je rozhodování v území podmíněno územní studií nebo regulačním plánem.*

[16] Nejvyšší správní soud se již ve své rozhodovací činnosti povahou sdělení zabýval. Dospěl k závěru, že sdělení podle § 82 odst. 3 stavebního zákona je úkonem podle části čtvrté správního řádu, proti němuž není přípustné odvolání. Stěžovatel se proto proti vydanému sdělení nemohl bránit odvoláním.

[17] Řízení o dělení nebo scelování pozemků je zahajováno na žádost. Je-li v řízení vydáno sdělení § 82 odst. 3 stavebního zákona, nedochází jím k ukončení zahájeného řízení. Stavební úřad proto po vydání sdělení musí řízení usnesením zastavit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 As 192/2014-68). Odvolání by tak stěžovatel mohl podat (za předpokladu, že by byl účastníkem řízení – k tomu část III.B odůvodnění níže) proti usnesení o zastavení řízení. Krajský soud tedy správně potvrdil závěr žalovaného, že již z tohoto důvodu bylo stěžovatelem podané odvolání nepřípustné.

[18] Z judikatury Nejvyššího správního soudu zároveň vyplývá, že proti sdělení se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nýbrž je proti němu přípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, č. j. 8 As 408/2018-38). Proti sdělení se tak stěžovatel mohl bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.

[19] Stěžovatel se o sdělení dozvěděl dle vlastního tvrzení dne 17. 6. 2022, nejpozději však v den podání odvolání (tj. dne 23. 6. 2022). Žalobu však podal až dne 27. 10. 2022. Krajský soud proto důvodně stěžovatele nevyzýval k úpravě žaloby, neboť ani po změně by žaloba nemohla být úspěšná z důvodu opožděnosti. K podání žaloby došlo až po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s. Povinnost soudu vyzývat k úpravě zvoleného žalobního typu není absolutní. Výzva k úpravě žaloby (spočívající ve změně žalobního typu) není nutná především tehdy, pokud by ani po její úpravě nebyly splněny podmínky řízení (shodně k tomu např. viz již odkazovaný rozsudek č. j. 8 As 408/2018-38, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). V nyní posuzovaném případě by i po změně žalobního typu musel krajský soud žalobu jako opožděnou odmítnout.

pokračování

III.B Účastenství v územním řízení o dělení nebo scelování pozemků

[20] Dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky územního řízení *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*

[21] Rovněž otázkou účastenství dle citovaného ustanovení stavebního zákona se Nejvyšší správní soud v judikatuře opakovaně zabýval. Účastenství v územním řízení se odvíjí od naplnění dvou podmínek, a sice existence vlastnického (či jiného věcného) práva k sousední nemovitosti a možnosti přímého dotčení tohoto práva. Pojem „přímé dotčení vlastnického práva“ je v judikatuře Nejvyššího správního soudu konstantně vykládán jako změna poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, či ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81).

[22] Okruh účastníků územního řízení je třeba vykládat extenzivně (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04). Zpravidla postačí, že osoba, která se domáhá postavení účastníka řízení, tvrdí skutečnosti dokládající dotčení na vlastnickém či jiném věcném právu. Prokázání opaku je povinností správního orgánu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, a ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 13/2024-75). Vymezení okruhu účastníků územního řízení proto vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS).

[23] Z hlediska naplnění definice účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno. Tato možnost nicméně musí být reálně myslitelná, nikoliv pouze hypotetická. Zároveň musí být splněna podmínka, že k dotčení práv dojde přímo, tedy bezprostředně (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38, ze dne 11. 4. 2019, č. j. 4 As 17/2019-68, či ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81).

[24] Reálně myslitelné (nikoli pouze hypotetické) dotčení na právech je pak určující i z hlediska poskytování ochrany v soudním řízení správním. V soudním řízení nelze provádět všeobecnou kontrolu zákonnosti rozhodování správních orgánů (blíže k tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98, ze dne 25. 2. 2022, č. j. 5 As 234/2020-35, nebo ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 293/2022-36).

[25] Správní orgány jsou proto v každém jednotlivém případě povinny stanovit okruh účastníků řízení podle okolností konkrétního případu. Okruh účastníků řízení se tak může lišit, a to nejen v závislosti na typu územního řízení, nýbrž i v rámci řízení téhož typu. Jinak řečeno, nikoli každý vlastník sousedního pozemku či stavby na sousedním pozemku bude vždy považován za účastníka konkrétního územního řízení. Bude jím vždy jen ten vlastník, jehož vlastnická nebo jiná práva budou nebo mohou být rozhodnutím, jež je předmětem konkrétního územního řízení, přímo dotčena. Jestliže kdokoli tvrdí, že s ním má být v řízení jednáno v procesní pozici účastníka řízení, je především povinen právo

potencionálně rozhodnutím zasažené a stavebně správními předpisy chráněné specifikovat a dále své tvrzení opřít o konkrétní skutkové důvody (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2007, č. j. 57 Ca 15/2006-38, č. 1299/2007 Sb. NSS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 2 As 3/2016-54, a ze dne 10. 9. 2014, č. j. 1 As 76/2014-34).

[26] Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře účastenství vlastníků okolních pozemků potvrdil též ve vztahu k územnímu řízení o dělení či scelování pozemků (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2011, č. j. 2 As 102/2010-100, a ze dne 29. 3. 2011, č. j. 2 As 107/2010-135), avšak pouze v situaci, kdy dotčení vlastníků sousedních pozemků či staveb vyplývá přímo z vlastního dělení pozemku, nikoli z možných navazujících řízení. Při rozhodování o dělení pozemku totiž nelze vycházet ze spekulací o budoucím využití rozdělených pozemků či možném průběhu později vedených řízení (shodně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. A 4/2003-53, č. 399/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 11. 2018, č. j. 6 As 389/2017-2). Za dotčení spojené s rozdělením pozemku tak lze například považovat zkomplikování přístupu k sousednímu pozemku (viz již odkazovaný rozsudek č. j. 2 As 102/2010-100 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016-38). O takový případ se však v nyní souzené věci nejednalo.

[27] V nyní projednávané věci stěžovatel dotčení na právech odvíjel od toho, že se na rozdělovaném pozemku nachází nepovolená stavba pozemní komunikace, ze které stéká dešťová voda do jeho garáže. Rozdělení pozemku stěžovatel považuje za jeden z kroků vedoucích k legalizaci zbudované pozemní komunikace. Krajský soud dospěl ve shodě se žalovaným ke správnému závěru, že tvrzené důvody účastenství stěžovatele v územním řízení o dělení pozemku nezakládají, neboť se nevztahují k jeho předmětu. Ani možný vliv na jiná pozdější řízení (např. řízení o dodatečném povolení stavby či jejím odstranění) nemohlo stěžovatelovo účastenství v řízení o dělení či scelování pozemků založit, neboť se jedná o odlišná a samostatná řízení s vlastním okruhem účastníků. V nynějším řízení rovněž nelze vycházet ze spekulací o tom, zda pozdější řízení případně bude zahájeno a s jakým závěrem bude ukončeno (shodně viz již odkazovaný rozsudek č. j. A 4/2003-53).

[28] Účastenství stěžovatele v územním řízení o dělení pozemku nemohlo založit ani namítané stékání dešťové vody z již zbudované pozemní komunikace. Vydáním či nevydáním sdělení o rozdělení pozemku se na faktické existenci pozemní komunikace nic nezmění. Sdělení rovněž není rozhodnutím o umístění ani o povolení stavby. V tomto řízení tak nelze úspěšně namítat imise ze stavby. Samotné dělení pozemku představuje pouze proces úpravy souboru geodetických informací obsažených v katastru nemovitostí, tedy změnu průběhu hranic v grafické podobě. Nejedná se o změnu imisních, dopravních či odtokových poměrů v lokalitě, ani jí nedochází k zásahu do krajinného, urbanistického či architektonického rázu daného území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 217/2021-43). Stěžovatelův poukaz na imise ze stavby pozemní komunikace, která není předmětem nynějšího řízení, proto nemohl založit přímé dotčení stěžovatele a tím i jeho účastenství v řízení o rozdělení pozemku.

[29] Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, že již zřízená pozemní komunikace může negativně ovlivňovat pozemek ve vlastnictví stěžovatele. Řízení o rozdělení pozemků nicméně není tím řízením, v němž se stěžovatel měl domáhat nápravy. Takovým řízením je

pokračování

např. řízení o odstranění stavby či řízení o dodatečném povolení. Řízení o odstranění stavby stěžovatel mohl sám iniciovat, přičemž v případě nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení se mohl proti faktické nečinnosti bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 násl. s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS). Stěžovatel také mohl proti vlastníkově pozemní komunikace podat civilní žalobu a domáhat se ochrany před nežádoucími imisemi ve smyslu § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, konkrétně aby vlastník pozemní komunikace učinil opatření proti stékání dešťové vody na pozemek ve stěžovatelově vlastnictví.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 2. října 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu