



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **ESHG s.r.o.**, sídlem Malé náměstí 125/16, Hradec Králové, zastoupená Mgr. Marianem Pavlovem, advokátem, sídlem Malé náměstí 125/16, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, **za účasti: I)** Moravskoslezský kraj, sídlem 28. října 117, Ostrava, **II)** statutární město Karviná, sídlem Fryštátská 72/1, Karviná, **III)** Asental Land, s.r.o., sídlem Gregorova 2582/3, Ostrava, zastoupena Mgr. Lucíí Kottorbovou, advokátkou, sídlem Preslova 361/9, Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2019, č. j. KUOK 86353/2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 1. 2021, č. j. 22 A 83/2019 - 123,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení III (dále též „žadatel“) Magistrát města Havířova (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 22. 3. 2019 pod č. j. MMH/94735/2017-70 územní rozhodnutí o změně využití území v kat. území Karviná-Doly, kterým povolil hrubé terénní

úpravy pod názvem „*Příprava území pro průmyslovou zónu Nad Barborou – HTÚ*“, jejichž účelem je reprofilace stávajícího terénu do výškových úrovní pro následnou realizaci staveb v oblasti tzv. brownfield, opuštěného území s dřívější průmyslovou a hornickou činností. V rozhodnutí stavební úřad vypořádal rovněž námitky žalobkyně ze dne 9. 4. 2018, která jako vlastník pozemku parc. č. 6246 v kat. území Karviná-Doly (obklopeného pozemky, na nichž budou terénní úpravy prováděny) brojila proti projednávanému záměru reprofilace terénu. K namítanému dopadu změny výšky okolního terénu na zaplavování dotčeného pozemku žalobkyně stavební úřad uvedl, že dorovnání nerovností okolního terénu nebude mít podstatný vliv na odtokové poměry v území a nedojde ke změně zasakování dešťových vod. K námitce žalobkyně, že realizace záměru ovlivní přístup k jejímu pozemku přes pozemek parc. č. 6235 v kat. území Karviná-Doly ve vlastnictví žadatele (dále jen „*hornická stezka*“), k němuž měl právní předchůdce žalobkyně vydržet právo cesty a který napojuje její pozemek na síť veřejně přístupných účelových komunikací, stavební úřad uvedl, že z katastru nemovitostí žádné věcné právo přístupu žalobkyně na její pozemek nevyplývá a žalobkyně rovněž nepředložila žádné důkazy pro své tvrzení.

[2] V odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu žalobkyně zopakovala námitky stran hrozby zaplavování jejího pozemku kvůli reprofilaci okolního terénu a vytýkala stavebnímu úřadu překročení kompetencí, pokud tuto otázku sám hodnotil. Zopakovala rovněž, že důsledkem realizace záměru bude faktická likvidace sítě účelových komunikací v lokalitě, přičemž některé z nich (s uvedením jejich konkrétních parcelních čísel) žalobkyně využívá k přístupu, neboť navazují na pozemek hornické stezky, ke kterému vydržel právo cesty již její právní předchůdce. Hornickou stezku, k níž má žalobkyně věcné právo cesty, žalobkyně označila za pozemek aktuálně neudržovaný, částečně zarostlý náletovými dřevinami, obtížně schůdný a nesjízdný zemědělskou technikou. Dle jejího názoru však právní důvod (věcné právo cesty) opravňující ji k přístupu po tomto pozemku nezanikl. Vydané územní rozhodnutí, které jí přístup na pozemek nezajišťuje, označila za rozporný se závazným stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 12. 2004, č. j. 82942/ENV/145657/610/14, které dle jejího tvrzení garantuje přístup k zemědělským pozemkům (*pozn. soudu: tato podmínka byla do územního rozhodnutí převzata jako podmínka č. 3.3*).

[3] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví rozsudku provedl změnu územního rozhodnutí spočívající ve formální úpravě výroku, zbývající část prvostupňového územního rozhodnutí potvrdil. Odmítl tvrzení žalobkyně, že navrhované terénní úpravy způsobí zaplavování jejího pozemku. Cílem výškové reprofilace terénu je vytvoření ploch s maximálním sklonem 1 % pro výstavbu průmyslových objektů. Jak vyplývá z výkresu příčných řezů, je terén v okolí pozemku žalobkyně srovnáván do roviny nebo snižován, pouze z jedné strany dochází k mírnému zvýšení, které ovšem není takového rozsahu, aby způsobovalo zaplavování pozemku. Žalovaný v této souvislosti odkázal také na vyjádření projektanta (autorizovaného inženýra pro vodohospodářské stavby), ze kterého vyplývá, že v současnosti odtékají povrchové vody severovýchodním směrem, přičemž tento směr zůstane zachován i po provedení terénních úprav. Nedojde tedy ke zhoršení odtokových poměrů. Žalovaný rovněž obsáhle vypořádal námitku znemožnění přístupu žalobkyně na její pozemek. Potvrdil názor stavebního úřadu, že žalobkyně v době projednávání záměru nemá a neměla přímé napojení pozemku na nedaleké veřejně přístupné účelové komunikace a ničím nedoložila tvrzené věcné právo k cizímu pozemku hornické stezky, které by jí zajišťovalo přístup k pozemku z nejbližší účelové komunikace Slezská. Žalovaný vycházel z protokolu stavebního úřadu o ústním jednání spojeném s ohledáním na místě ze dne 10. 4. 2018, stavu zápisů v katastru nemovitostí a z leteckých snímků veřejně přístupných mapových aplikací. Žalovaný podotkl, že přestože žadatel nebyl povinen v projektu zajistit přístup na pozemek žalobkyně (neboť ten žalobkyně neměla zajištěn ani dříve), navrhl terénní úpravy tak, aby umožňovaly přístup z účelové komunikace Slezská (parc. č. 6369) přes pozemky parc. č. 6242, 6243 a 6245. Fakticky tak dojde k zajištění lepšího přístupu, neboť okolní

pokračování

terén bude povolovanými úpravami dorovnán. Ke zrušení některých veřejně přístupných účelových komunikací v dotčeném území žalovaný uvedl, že pro přístup stěžovatelky budou tyto komunikace v lokalitě zachovány v dostatečné míře. V této souvislosti podrobně specifikoval možné dopravní spojení z ulice Ostravská (silnice I. třídy) až na účelovou komunikaci Slezská, z níž bude možný výše popsáný přístup na pozemek žalobkyně přes pozemky parc. č. 6242, 6243 a 6245. Rovněž připomněl, že veřejné užívání účelových komunikací v lokalitě bylo omezeno rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu již v roce 2014 tak, že užívání komunikací bylo omezeno pouze pro vlastníky pozemků v území (včetně žalobkyně). Žalovaný rovněž odmítl dílčí námitku stran údajného porušení závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí. Příslušnou pasáž závazného stanoviska, která byla převzata mezi podmínky územního rozhodnutí, žalovaný v rozhodnutí ocitoval a z jejího znění dovodil, že požaduje toliko zajištění přístupu vlastníků na jejich zemědělské pozemky uvnitř i vně dotčeného území, přičemž jejich náhradu je třeba zřídit pouze v případě likvidace nebo narušení přístupových cest. Protože pozemek žalobkyně není napojen na žádnou komunikaci, která by měla být zrušena (komunikace Slezská zůstane zachována), nemůže žalobkyně požadovat vybudování přístupové cesty jako náhrady něčeho, co nebude likvidováno ani narušeno.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítala, že se žalovaný zabýval odvolacími námitkami pouze povrchně, logicky jednotlivé odvolací důvody neprovázal, některé námitky pominul nebo se s nimi vypořádal nedostatečně, čímž předchozí řízení a vydané rozhodnutí zatížil vadami.

[5] Konkrétně žalobkyně namítala, že po realizaci terénních úprav bude docházet k zaplavování jejího pozemku a z důvodu zamokření nebude možné pozemek zemědělsky užívat. Pokud žalovaný vycházel pouze z názoru projektanta, který není odborně kvalifikován k řešení problematiky rozlivu vody v krajině, jeho závěr dle žalobkyně neobstojí. Žalovaný se dle jejího názoru nedostatečně zabýval také znehodnocením pozemku zemědělského půdního fondu a ochranou půdního fondu, jeho rozhodnutí je v tomto ohledu kusé, nepřesvědčivé a nepřezkoumatelné. Žalovaný rovněž nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť nezohlednil, že žalobkyně v dubnu 2017 provedla na svém pozemku kácení dřevin a keřů, jejichž pozůstatky odstranila. Tato skutečnost vyvrací zjištění stavebního úřadu z roku 2019, že pozemek žalobkyně je neudržovaný a zarostlý náletovými dřevinami.

[6] Žalobkyně se taktéž domnívala, že územní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se závazným stanoviskem Ministerstva životního prostředí, neboť provedením terénních úprav bez náhrady zanikne přístup žalobkyně k jejímu pozemku přes pozemek hornické stezky. Přístup z účelové komunikace Slezská navržený žalovaným žalobkyně pokládala za nedostatečný. V podané žalobě nově uplatnila obsáhlou argumentaci, proč se domnívá, že je rovněž pozemek hornické stezky veřejně přístupnou účelovou komunikací, a vytkla žalovanému, že tuto skutečnost nezjišťoval ohledáním na místě. Připojila fotodokumentaci z místního šetření provedeného Magistrátem města Karviná (silničního správního úřadu) ze dne 6. 1. 2021. Argumentovala rovněž naplněním zákonného účelu komunikace, neboť hornická stezka je spojnici přilehlých pozemků se silniční sítí. K souhlasu vlastníka pozemku hornické stezky s veřejným užíváním žalobkyně upozornila, že vlastník tohoto pozemku neprojevoval aktivní nesouhlas s jeho užíváním, čímž udělil konkludentní souhlas. Nutnou komunikační potřebu žalobkyně odůvodnila tím, že neexistuje žádná jiná alternativa.

[7] Krajský soud v Ostravě podanou žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Námitky týkající se zaplavování pozemku žalobkyně považoval za dostatečně vypořádané. Žalovaný dle názoru krajského soudu provedl hodnocení této otázky z pozice odborného orgánu státní správy, na vyjádření projektanta odkázal pouze na podporu vlastní argumentace. Upozornil,

že žalobkyně v podané žalobě s hodnocením žalovaného věcně nepolemizuje, ani jej konkrétně nerozporuje. Související námitku, dle které se žalovaný nedostatečně zabýval znehodnocením pozemku a ochranou půdního fondu, krajský soud označil za nepřijatelnou. Žalobkyně ji poprvé vznesla až v podané žalobě, a proto nelze klást žalovanému k tíži, že se s touto námitkou v rozhodnutí nevypořádal. Námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu spatřovaného žalobkyní v tom, že správní orgány nezohlednily udržovací práce, které na pozemku provedla v roce 2017, krajský soud odmítl jako nedůvodnou, neboť otázku faktického stavu pozemku žalobkyně nepovažoval za relevantní.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám stran zajištění přístupu žalobkyně k jejímu pozemku. Vypořádání námitky přístupu na pozemek, jak je učinil žalovaný, považoval krajský soud za dostatečné. Jako správný hodnotil závěr žalovaného, že neexistuje žádný *status quo* (žalobkyně jej neprokázala), který by měl být nahrazen, žalobkyně proto nebyla oprávněna požadovat zřízení přístupu a příjezdu na svůj pozemek. Krajský soud poukázal na skutečnost, že ani při jednání soudu žalobkyně nedoložila existenci tvrzeného věcného práva přístupu po pozemku hornické stezky. Souhlasil také s tím, že žalobkyně ve správním řízení ani v žalobě relevantně nezpochybnila, že je navržená možnost komunikačního připojení jejího pozemku (přes pozemky osoby zúčastněné na řízení III jako žadatele parc. č. 6242, 6243 a 6245 na účelovou komunikaci Slezská a dále až na silnici I. třídy na ulici Ostravská) dostatečná. Podmínka obsažená v závazném stanovisku Ministerstva životního prostředí a jí odpovídající podmínka v územním rozhodnutí nebyla dle krajského soudu porušena, neboť žalobkyně bude mít přístup ke svému pozemku zajištěn. K likvidaci cesty terénními úpravami nedojde, a proto není co nahrazovat. Žalovaný se dle krajského soudu také přezkoumatelným způsobem vypořádal s tím, proč k pozemku žalobkyně žádná přístupová komunikace nevede.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž zopakovala námitku, že reprofilací terénu okolních pozemků bude docházet k zaplavování jejího pozemku. Nesouhlasila s názorem krajského soudu, že otázka hrozícího zaplavování pozemku byla posouzena příslušným správním orgánem a že vyjádření projektanta žadatele bylo pouze podpůrným, doplňujícím argumentem.

[10] Za klíčovou ovšem stěžovatelka považovala otázku ztráty přístupu na pozemek, k níž namítala, že pozemek hornické stezky je pozemní komunikací, jejíž užívání v minulosti žádný z „aktérů“ nerozporoval. Správní orgány uvedly, že v současné době k jejímu pozemku nevede žádná přístupová komunikace, stěžovatelka však tvrdí, že již před vydáním územního rozhodnutí poukazovala na existenci cesty a rozporovala zjištění zachycené v protokolu ze dne 10. 4. 2018. Upozornila také na pozdější místní šetření silničního správního úřadu ze dne 6. 1. 2021, které existenci schůdné cesty zjistilo. Pokud tato cesta existovala v minulosti a rovněž v roce 2021, je vyloučeno, aby neexistovala v roce 2018 při místním šetření stavebního úřadu. Krajskému soudu stěžovatelka vytkla, že důkaz protokolem silničního správního úřadu ze dne 6. 1. 2021 nepřipustil, ani sám neprovedl ohledání na místě. Protokol ze dne 6. 1. 2021 (pořízený až po vydání rozhodnutí o odvolání) stěžovatelka pokládala za přípustný důkaz, neboť jím hodlala prokazovat skutkový stav v době rozhodování žalovaného, který trvá dodnes. Dále uvedla, že krajský soud upozorňovala na vadná skutková zjištění obsažená v protokole ze dne 10. 4. 2018, dle kterých je pozemek stěžovatelky zarostlý nálety, které však již o rok dříve odstranila. Krajský soud se nezabýval ani námitkou stěžovatelky, že v případě zrušení přístupové komunikace se bude stěžovatelka nucena domáhat zřízení nezbytné cesty dle občanskoprávních předpisů, a to za náhradu. Správní žalobou se stěžovatelka domáhala posouzení, zda správní orgány při zjišťování skutkového stavu porušily nebo neporušily zákon, čímž se však krajský

pokračování

soud nezabýval. Krajský soud označil důkazy navržené stěžovatelkou za nepodstatné a raději je vůbec neprovedl. Stěžovatelka proto považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a nesrozumitelný, neboť se v něm krajský soud vyhnul posouzení, zda byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností a zda správní orgán při zjišťování skutkového stavu nepochybil.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, z jakých konkrétních důvodů z projektové dokumentace zřetelně vyplývá, že nelze předpokládat zaplavování pozemku stěžovatelky, když k reprofilaci terénu v okolí tohoto pozemku dojde pouze v nepatrném rozsahu. Stěžovatelka nadto nezdůvodnila, jakým způsobem by k zaplavování pozemku (a související půdní erozi) mohlo docházet. K přístupu na pozemek žalovaný zopakoval, že vycházel z protokolu dne 10. 4. 2018. V něm obsažený závěr, že k pozemku stěžovatelky nevede žádná přístupová komunikace, ověřoval mj. prostřednictvím mapových aplikací a dostupných leteckých snímků, z nichž je zřejmé, že je pozemek stěžovatelky obklopen pozemky zarostlými nálety, vzrostlou zelení a stromy. Žalovaný proto nepokládal stěžovatelčino tvrzení, že realizací záměru bude zrušen její přístup na pozemek, za opodstatněný. Připomněl, že se v rozhodnutí o odvolání podrobně zabýval tím, že stěžovatelka bude mít přístup na pozemek zachován.

[12] Osoba zúčastněná na řízení III (jako žadatel o územní rozhodnutí) ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala tvrzení uplatněné již v řízení před krajským soudem, že žaloba (a rovněž i kasační stížnost) jsou zjevně bezdůvodné a šikanózní. Stěžovatelka pozemek zakoupila v době, kdy územní řízení již probíhalo, a to poté, co osoba zúčastněná na řízení předjedнала odkup od dědiců předchozího vlastníka. Stěžovatelka dobře znala místní poměry a záměry žadatele, jejím jediným cílem, kterého se snaží dosáhnout prostřednictvím vedených soudních řízení, je zhodnocení spekulativně zakoupeného pozemku skrze komplikování a oddalování realizace záměru. Z pohledu osoby zúčastněné na řízení se tedy jedná o zjevné zneužití práva. K uplatněným kasačním námitkám osoba zúčastněná na řízení uvedla, že závěry krajského soudu i žalovaného pokládá za souladné s právem, dostatečně odůvodněné a opírající se o dostatečně zjištěný skutkový stav věci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

III.1 Hrozba zaplavování pozemku stěžovatelky

[14] Přestože stěžovatelka formálně napadla rozsudek krajského soudu rovněž co do posouzení otázky zaplavování jejího pozemku, konkrétní argumentaci rozporující závěry krajského soudu v kasační stížnosti nepřednesla a pouze konstatovala, že na uvedenou námitku dále rezignuje. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost neobsahuje argumentaci, s níž by se Nejvyšší správní soud mohl věcně vypořádat, uvádí ve shodě s krajským soudem, že k posouzení ohrožení pozemku stěžovatelky zaplavením dešťovými srážkami byl věcně příslušný stavební úřad [§ 89 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon)] a následně rovněž žalovaný. Ten v rozhodnutí o odvolání provedl dostatečnou a přezkoumatelnou úvahu (shrnutou výše v bodu [3] rozsudku), proč riziko zaplavení pozemku stěžovatelky nehrozí a že zásadnější změna odtokových poměrů z projektové dokumentace nevyplývá. Pokud stěžovatelka v řízení nepředložila jiné odborné vyjádření či vlastní, vnitřně konzistentní a dostatečně konkrétní vysvětlení možného rizika záplav, které by úvahy správního orgánu relevantně zpochybnilo, neměl krajský soud důvod se této otázce věnovat nad rámec shora popsání posouzení.

III.2 Přístup na pozemek stěžovatelky v podobě služebnosti

[15] Jedinou kasační námitku, kterou stěžovatelka v kasační stížnosti blíže rozvedla a v níž do určité míry polemizuje se závěry krajského soudu, je námitka ztráty přístupu na pozemek v jejím vlastnictví. Nejvyšší správní soud v této souvislosti předesílá, že stěžovatelka v žalobě namítala toliko nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného o odvolání a nedostatečně zjištěný skutkový stav (viz úvod bodu V žaloby). Rovněž v kasační stížnosti zopakovala, že se po krajském soudu domáhala posouzení, zda správní orgán porušil při zjišťování skutkového stavu zákon. Krajský soud tedy postup žalovaného v řízení a vydané rozhodnutí o odvolání hodnotil výlučně v návaznosti na tyto žalobní námitky, přičemž shledal, že odůvodnění žalovaného je v části vypořádání stěžovatelčiných odvolacích námitek dostatečné a správné a při zjišťování skutkového stavu věci nebyly porušeny právní předpisy. Stručnost odůvodnění napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nesrozumitelnost ani nepřezkoumatelnost, ale odpovídá tomu, že v podrobnostech soud odkázal na obsah a odůvodnění rozhodnutí žalovaného, neboť žalobní námitky do značné míry korespondovaly s námitkami odvolacími. Krajský soud v odůvodnění rozsudku správně akcentoval, že stran tvrzeného přístupu stěžovatelky k jejímu pozemku neexistuje žádný *status quo*. Stěžovatelka neprokázala existenci věcného práva k pozemku hornické stezky zajišťujícího jí právo přístupu, jehož náhrady se domáhá, a proto nebyla oprávněna požadovat zajištění přístupu náhradního. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud stěžovatelka správním orgánům neprokázala existenci tvrzeného věcného práva v podobě služebnosti stezky (§ 1274 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) nebo služebnosti cesty (§ 1276 občanského zákoníku) k pozemku hornické stezky, nebylo povinností správních orgánů zřízení této služebnosti na žadateli vynucovat prostřednictvím podmínek územního rozhodnutí. Nedůvodná je také stěžovatelčina námitka, že bude nově nucena domáhat se zřízení nezbytné cesty (§ 1029 občanského zákoníku). Stěžovatelka dle dostupných podkladů neměla zřízenou žádnou služebnost k cizímu pozemku zajišťující jí přístup a příjezd na pozemek, a nebude ji tedy mít ani po realizaci územního rozhodnutí.

[16] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka jak v námitkách ze dne 9. 4. 2018, tak v námitkách odvolacích shodně tvrdila, že k pozemku hornické stezky (napojujícím její pozemek k účelové komunikaci Slezská) má zřízenou služebnost cesty, kterou vydržel její právní předchůdce. Sama stěžovatelka označovala hornickou stezku za pozemek neudržovaný, zarostlý náletovými dřevinami, obtížně schůdný a zemědělskou technikou nesjízdný, nicméně se domáhala zachování soukromoprávního důvodu užívání tohoto pozemku. Žádný soukromoprávní důvod však ve správním řízení ani v řízení před krajským soudem neprokázala. Z tohoto hlediska námitku zrušení přístupu stěžovatelky na její pozemek správní orgány náležitě posoudily a dostatečnost a přesvědčivost tohoto posouzení posléze vyhodnotil také krajský soud. S jeho hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, vypořádání této námitky považuje za přiléhavé a dostačující.

[17] Ve shodě s krajským soudem se pak Nejvyšší správní soud podivuje nad tím, že přestože záměr projednávaný v územním řízení jednoznačně počítá s faktickým přístupem stěžovatelky přes pozemky osoby žadatele (osoby zúčastněné na řízení III), konkrétně přes pozemky žadatele parc. č. 6242, 6243 a 6245, stěžovatelka se ve správním řízení ani v podané žalobě vůbec nevyjádřila k tomu, proč navrženou možnost zajištění přístupu na pozemek nepovažuje za dostatečnou.

III.3 Hornická stezka jako veřejně přístupná účelová komunikace

[18] Podle § 89 odst. 1 stavebního zákona *námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání (...); jinak se k nim nepřiblíží*. Podle odst. 3 *účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek*.

pokračování

[19] Přestože uvedená ustanovení zavádějí v územním řízení koncentraci námitek (do okamžiku ukončení ústního jednání), vyplývá z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, že soudní řád správní umožňuje žalobcům, aby do řízení před soudem vnášeli právní námítky, které dosud ve správním řízení nezazněly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS), a za určitých okolností a v některých věcech dokonce i námítky skutkové (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Takto mohou žalobci činit i v případech, v nichž se uplatňuje koncentrace řízení dle stavebního zákona (rozsudek ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 155/2012 - 141, nebo rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 205/2014 - 31)

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však již ve výše citovaném usnesení č. j. 7 Afs 54/2007 - 62 upozornil na nutnost rozlišovat „*námítky procesněprávního charakteru, jejichž uplatnění je limitováno ustanoveními o koncentraci správního řízení, od námitek hmotněprávních, které nijak omezovat nelze. Jinak řečeno žalobce zajiště nemůže účinně zpochybňovat zákonost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námítkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.*“ V nyní posuzované věci stěžovatelka v předchozím řízení uplatnila žalobní námítky výlučně procesního charakteru, neboť napadala nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného a zpochybňovala jeho postup v řízení (konkrétně se domáhala posouzení, zda došlo k porušení zákona při zjišťování skutkového stavu). Z tohoto důvodu proto stěžovatelka nemohla účinně zpochybňovat zákonost postupu žalovaného a vytýkat mu jako procesní vadu, že se v odůvodnění rozhodnutí nezabýval otázkou existence hornické stezky jako veřejné účelové komunikace, kterou poprvé vznesla až v řízení před krajským soudem, a v důsledku toho namítat nepřezkoumatelnost vydaných správních rozhodnutí. Za popsané procesní situace krajský soud nemohl žalovanému či stavebnímu úřadu vytknout jako procesní vadu, že se touto otázkou v přechozím řízení nezabývaly, neboť ve správním řízení se stěžovatelka domáhala posouzení přístupu na pozemek toliko z titulu tvrzeného věcného práva v podobě služebnosti.

[21] Není rovněž pravda, že by stěžovatelka poukazovala na existenci účelové komunikace na pozemku hornické stezky již před vydáním územního rozhodnutí, jak tvrdí v kasační stížnosti. Ani v odvolání žádná tvrzení či indicie o možné existenci této komunikace stěžovatelka neuvedla, přestože jí muselo být zřejmé, že při ohledání na místě stavební úřad žádnou komunikaci nenalezl (jak vyplývá z protokolu ze dne 10. 4. 2018). Pokud navíc tvrzená účelová komunikace byla v roce 2018 slovy samotné stěžovatelky obsaženými v odvolání pozemkem neudržovaným, zarostlým náletovými dřevinami, obtížně schůdným a zemědělskou technikou nesjízdným, správní orgány správně pozornost zaměřily výhradně na tvrzený právní důvod užívání tohoto pozemku mající dle stěžovatelky původ v soukromém právu.

[22] Ve vztahu k pozemku hornické stezky se tak sice správní orgány otázkou existence veřejně přístupné účelové komunikace nezabývaly, tato skutečnost však nezpůsobuje namítanou nepřezkoumatelnost. Vycházel-li žalovaný ze skutkového stavu, opírajícího se o zjištění obsažená v protokolu stavebního úřadu o místním šetření ze dne 10. 4. 2018 a zjištění plynoucí z leteckých snímků, a zároveň mu nebyly známy (a stěžovatelka nevznesla) žádné indicie o možném veřejném užívání tohoto pozemku, je jeho rozhodnutí založeno na náležitě zjištěném skutkovém stavu. Nejvyšší správní soud navíc zdůrazňuje, že stěžovatelka v odvolání nerozporovala zjištění stavebního úřadu obsažená v protokolu ze dne 10. 4. 2018 stran možné existence přístupové komunikace k jejímu pozemku (jak tvrdí v kasační stížnosti), nýbrž toliko stran stavu jejího vlastního pozemku. K pozemku hornické stezky naopak v průběhu řízení sama tvrdila, že je neudržovaný, zarostlý plevelem a náletovými dřevinami a nesjízdný.

[23] Krajský soud se proto nedopustil pochybení, když důkazy shromážděné správními orgány v předchozím řízení pokládal za přesvědčivé a dostatečné k přijetí závěru, že k pozemku stěžovatelky aktuálně není přístup. V souzené věci neexistovaly rozumné důvody k pochybnostem o věrohodnosti a úplnosti učiněných skutkových zjištění, přičemž nebylo a není povinností žalovaného, aby zohledňoval všechny myslitelné (třeba i nepravděpodobné) skutkové verze a v rozhodnutí se s nimi vypořádal. Ohledně skutkového stavu nepanovaly ve správním řízení rozpory, jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti. Rozhodným pro právní posouzení věci totiž nebyl stav pozemku stěžovatelky (ten krajský soud správně označil za irelevantní), nýbrž stav pozemku hornické stezky, který sama stěžovatelka označovala za nesjízdný, obtížně přístupný a zarostlý stromy a nálety. Nová tvrzení (nadto ničím nepodložená) uplatněná stěžovatelkou poprvé až v podané žalobě, dle kterých správní orgány pochybily při zjišťování skutkového stavu stran existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku hornické stezky, krajský soud důvodně shledal irelevantními a nevěrohodnými a nepochybil ani v tom, když v této souvislosti nepřistoupil k provedení důkazu protokolem z místního šetření silničního správního úřadu z roku 2021. Zjištění učiněná na místním šetření v roce 2021 totiž nemohou s jistotou prokázat stav pozemku hornické stezky v roce 2018, kdy došlo k místnímu šetření provedenému stavebním úřadem, či v roce 2019, kdy bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí.

[24] Nad rámec nosných rozhodovacích důvodů pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že vedle toho, že stěžovatelka vznesla námitku existence veřejně přístupné účelové komunikace poprvé až v žalobě, nenavrhl k prokázání těchto tvrzení žádné důkazy (s výjimkou zmiňovaného protokolu z roku 2021). Pomine-li Nejvyšší správní soud tvrzení o patrnosti cesty v terénu (viz výše), zůstala stěžovatelkou důkazně zcela opomenuta také otázka souhlasu vlastníka (či jeho právních předchůdců) s veřejným užíváním komunikace. Stěžovatelka jej sice v žalobě dovozovala jako souhlas konkludentně daný, avšak tato otázka by musela být v řízení před správními orgány náležitě prokazována, protože pro závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace nepostačuje toliko obecné tvrzení o souhlasu vlastníka, nýbrž je třeba prokázat, že sporný pozemek užíval široký okruh osob (veřejnost), přičemž tehdejší vlastník pozemku s tímto veřejným užíváním souhlasil, resp. zůstal pasivní a veřejnému užívání nijak nebránil. Této otázce se však stěžovatelka v nyní projednávané věci vůbec nevěnovala nejen v rovině důkazní, ale ani nepřednesla žádná konkrétní tvrzení ohledně okruhu osob, které měly hornickou stezku v minulosti užívat, včetně období, kdy se tak mělo dít.

[25] Pokud by stěžovatelka již v řízení před stavebním úřadem vznesla námitku existence veřejně přístupné účelové komunikace, která neměla být povolovaným záměrem zachována (včetně tvrzení o možném ovlivnění reálně existujícího přístupu k jejímu pozemku), stavební úřad by v souladu se zásadou materiální pravdy byl povinen vyžádat stanovisko silničního správního úřadu k této otázce, jak ostatně učinil k uplatněným stěžovatelčiným námitkám ve vztahu k jiným veřejně přístupným účelovým komunikacím v lokalitě. Nelze rovněž vyloučit, že by s ohledem na potřebu rozsáhlejšího dokazování bylo nutno umožnit zahájení řízení u příslušného silničního správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016 - 72, č. 3638/2017 Sb. NSS, bod [51] vztahující se k umístění a povolení stavby, nicméně analogicky použitelné rovněž pro územní řízení o změně využití území). V souzené věci však nová žalobní tvrzení, jimiž se stěžovatelka pokouší dohnat svou pasivitu v územním řízení, nebyla ani dostatečně konkrétní, ani nijak důkazně podložena. Ve shodě s krajským soudem je proto ani Nejvyšší správní soud nepokládá za relevantní a věrohodná, ale naopak za účelová (činěná ve snaze oddálit realizaci záměru).

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správnému právnímu závěru, že rozhodnutí žalovaného o odvolání není nepřezkoumatelné a že při zjišťování skutkového stavu věci nebyl porušen zákon.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim nevznikly žádné náklady, které by souvisely se soudem uloženou povinností (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. května 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu