



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Město Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí č. p. 3, Frýdlant nad Ostravicí, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ing. J. J., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2018, č. j. MSK 5972/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 1. 2019, č. j. 25 A 21/2018 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 1. 2019, č. j. 25 A 21/2018 - 39 (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2018, č. j. MSK 5972/2018 (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Frýdlantu nad Ostravicí ze dne 11. 10. 2017, č. j. MUFO 31619/2017, kterým bylo v řízení o žádosti Ing. J. J. (osoby zúčastněné na řízení) vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Veřejně přístupná účelová komunikace pro zpřístupnění parcel číslo X, X, X, X, X a X v k. ú. L.“, umístěné na pozemku parc. č. X v k. ú. L. Žalovaný podrobně popsál průběh správního řízení a příslušnou právní úpravu dopadající na předmětnou právní

otázku, přičemž rozlišil mezi režimem povolování staveb a jejich dodatečným povolením. Konstatoval, že určité doklady připojované k žádosti o stavební povolení u již realizované stavby doložit nelze, tudíž je nutné vycházet z reálného stavu věci a rozlišit podmínky stavebního řízení a řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. V řízení podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nejde o „pravé“ stavební řízení a výsledkem není stavební povolení. Z procesního hlediska se tedy nejedná o přímé uplatnění ustanovení o stavebním řízení a postup stavebního úřadu je obdobný. K možnosti povolit předmětnou stavbu v daném území žalovaný odkázal na příslušné stanovisko vyslovující souhlas k zásahu do krajinného prvku a na to, že komunikace obdobného charakteru a provedení jsou běžně v území navrhovány. V realizaci asfaltové komunikace v lese žalovaný nespatřuje nic mimořádného, zvláště když mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa patří i zpevněné lesní cesty. Žalovanému dále nebylo zřejmé, jaká další stanoviska měl stavebník v dané věci doložit. Stavba předmětné komunikace nemá vliv na nárůst dopravní zátěže, zvláště když se jedná o již existující přístup do lesa. Obecně stanovený zákaz vjíždět motorovým vozidlem do lesa vylučuje, aby mohly být tyto lesní cesty považovány za veřejně přístupné účelové komunikace určené k obecnému užívání. Na posouzení věci podle žalovaného nemá vliv skutečnost, že některé části předmětné stavby dosud nebyly zcela realizovány.

[3] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí **žalobu** ze dne 21. 3. 2018 ke krajskému soudu. Měl za to, že se správní orgány nedostatečně zabývaly jeho námitkami. Žalobce již v průběhu správního řízení uváděl, že předmětná stavba nerespektuje povahu území, které požívá zvláštní zákonné ochrany; za takové situace proto nepostačuje pouhý odkaz na příslušná souhlasná stanoviska. Nedošlo tak ke konkrétnímu zvážení všech souvislostí a toho, zda nedojde ke zhoršení životního prostředí. Smyslem vybudované cesty nebude zpřístupnit pozemky určené k plnění funkcí lesa, ale zajištění přístupu k nezalesněným pozemkům a ke zvýšení jejich tržní hodnoty. Setrval na názoru, že stavba není v souladu s veřejným zájmem; poukaz žalovaného na předložení příslušných závazných stanovisek není dostatečný, neboť nebyl zkoumán jejich obsah a nebylo vyřešeno, která závazná stanoviska správní orgán za dané situace nepožadoval. Žalobce měl za to, že předmětná stavba přispívá ke zvýšení dopravní zátěže, s čímž se měly správní orgány důsledněji zabývat, zvláště když je zjevné, že předmětná stavba se má stát veřejně přístupnou účelovou komunikací, přičemž správní orgány měly stanovit podmínky pro takové využívání. Žalobci není zřejmé, jakým způsobem správní orgány dospěly k závěru, že předmětná stavba nepřispěje ke zvýšení dopravní zátěže. Další pochybení žalobce spatřoval v tom, že správní orgány povolily části stavby, které se ani nezačaly provádět. Stavba (a její povolovací režim) měla být za takové situace rozdělena na jednotlivé části. Žalobce měl za to, že správní orgány aplikovaly neúčinné znění stavebního zákona, neboť dovozovaly, že určité dokumenty nelze z povahy věci v projednávané věci doložit, což je zjevně nesprávné a překonané aktuální výslovnou právní úpravou.

[4] Krajský soud se v odůvodnění **napadeného rozsudku** zabýval otázkou rozsahu námitek, které mohl žalobce v předmětném správním řízení vznést. Dále konstatoval, že žalobce byl účastníkem předmětného stavebního řízení z titulu vlastníka sousedního pozemku a toho, že je obcí, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Ve vztahu k jednotlivým námitkám soud poukázal na to, že ty jsou velmi obecné, neboť není zřejmé, jakým konkrétním způsobem dojde k dotčení práv žalobce předmětnou stavbou. Za dané situace se proto správní orgány výtka, že předmětná stavba není možná s ohledem na povahu území, dostatečně zabývaly odkazem na příslušná závazná stanoviska chránící jednotlivé veřejné zájmy. Pokud nyní žalobce tvrdí, že stavba má sloužit k obhospodařování jiných pozemků než těch, které plní funkci lesa, pak soud uvedl, že tuto námitku žalobce v průběhu správního řízení neuvedl, tudíž se jí správní orgány nemohly zabývat; nadto soudu není zřejmé, jak tato skutečnost ovlivní

pokračování

sféru žalobce. Žalobce podle soudu dostatečně nespecifikoval, jaký konkrétní veřejný zájem bude předmětnou stavbou dotčen a jak jsou dotčena jeho práva tím, že stavba bude zčásti teprve realizována. Ve vztahu k námitce stran zvýšení dopravní zátěže soud uvedl, že ani tuto námitku žalobce dostatečně nerozvedl a nedoložil; zvláště když v daném místě pozemní komunikaci existuje, má dojít pouze k její úpravě.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost ze dne 1. 2. 2019, v níž uvedl, že ji podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), Stěžovatel měl za to, že jeho námitky byly ve správním a soudním řízení jasně rozvedeny a konkretizovány. Od počátku řízení tak stěžovatel tvrdí, že dodatečně povolovaná stavba nerespektuje povahu území, do kterého je zasazena a které požívá zvláštní zákonné ochrany. Měl za to, že stavba zasahuje do tamějšího životního prostředí. O příslušná závazná stanoviska mělo být stavebníkem požádáno již před zahájením stavebního řízení; pokud stavebník nedoložil všechna kladná závazná stanoviska, mělo dojít k zamítnutí žádosti. Stěžovatel nesdílí závěry žalovaného a soudu, že jeho námitka stran zvýšení dopravní zátěže není dostatečně odůvodněna. Měl rovněž za to, že dostatečně zdůvodnil svou námitku stran toho, že nelze dodatečně povolit stavbu, která doposud neexistuje. V neposlední řadě měl za to, že krajský soud pochybil, pokud se nevyjádřil k jeho námitce o rozhodování správních orgánů podle neúčinné právní úpravy.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 12. 3. 2019, v němž odkázal na napadené rozhodnutí, své předchozí vyjádření k žalobě a na napadený rozsudek.

[7] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 2. 3. 2019, v němž uvedla, že v současné době je účelová komunikace hotová, přičemž stavební úpravy spočívaly v rozšíření stávající komunikace a provedení nových propustků ze železobetonových rour. Podařilo se tak zpřístupnit lesní pozemky, kde je velmi členitý terén v místech, kde je nutné zasahovat z důvodu výskytu kůrovce. Osoba zúčastněná na řízení si dále stěžovala na to, že postup stavebního úřadu byl v celé věci obstrukční a zdržovací.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky řízení obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130.

[11] Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti jako důvod pro naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tvrdí, že krajský soud nedostatečně zohlednil jeho žalobní námitky, musí Nejvyšší správní soud odkázat na svou rozhodovací praxi stran vlivu kvality žalobní argumentace na projednání věci ze strany správního soudu. V rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, bylo k této otázce konstatováno, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*

[12] V posuzované věci podle Nejvyššího správního soudu žalobce podal žalobu značně obecného obsahu (jak bude dále ve vztahu k jednotlivým námitkám meritorně konstatováno), na který krajský soud obecným a stručným způsobem reagoval. Ostatně i stěžovatel jednotlivé závěry krajského soudu pochopil, neboť proti jejich správnosti rovněž věcně brojí. To, zda posouzení žalobních bodů učiněné ze strany krajského soudu je správné, však naplňuje kasační důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud v tomto směru nepřehlédl, že stěžovatel rovněž poukazuje na to, že se krajský nezabýval jeho námitkou, v níž dovozoval, že správní orgány rozhodovaly podle neúčinného zákona. Nejvyšší správní soud sice musí souhlasit se stěžovatelem, že na tuto dílčí argumentaci krajský soud výslovně nereagoval, avšak musí zdůraznit, že není povinností krajského soudu reagovat na každou dílčí námitku, ale že musí reagovat na základní klíčovou argumentaci (srov. odstavec 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 644/18), kterou v projednávané věci bylo to, zda napadené rozhodnutí - dodatečné stavební povolení ob stojí s ohledem na výtky stěžovatele uplatněné v jeho žalobě, přičemž na tuto argumentaci krajský soud dostatečně reagoval, když konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Tímto závěrem podle Nejvyššího správního soudu rovněž implicitně nevyhověl i této dílčí argumentaci stěžovatele, v níž stěžovatel fakticky opakovaně namítal, že stavebník musí doložit další závazná stanoviska v takovém rozsahu jako k žádosti o řádné stavební povolení, k čemuž se však krajský soud již výslovně vyjádřil.

[14] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že nezjistil naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] K věci samé a naplnění kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. uvádí Nejvyšší správní soud následující:

[16] Pokud se stěžovatel dovolává „povahy území“, která podle jeho názoru vylučuje dodatečné povolení předmětné stavby, musí Nejvyšší správní soud souhlasit s tím, že takto koncipovaná námitka je skutečně značně obecná a obtížně uchopitelná. Nejvyššímu správnímu soudu totiž není zřejmé, v čem ona „povaha území“ spočívá, resp. co konkrétně brání realizaci předmětného stavebního záměru. Jak totiž vyplývá z obsahu správního spisu, správní orgány se otázkou ochrany životního prostředí zabývaly, přičemž odkázaly na příslušná závazná stanoviska dotčených orgánů. Pokud stěžovatel s tam uvedenými závěry nesouhlasil, měl podle Nejvyššího správního soudu uvést, v čem konkrétně spatřuje problém. Poukaz na „povahu území“ je v tomto směru naprosto nedostatečný. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud aproboval

pokračování

námitku, že realizaci stavby brání „povaha území“ bez dalšího, fakticky by tím jakoukoli výstavbu ochromil, neboť vždy by bylo možné argumentovat tím, že „povaha území“ bez dalšího plánovanému záměru brání.

[17] Z obsahu správního spisu se podává, že předmětná pozemní komunikace je situována uprostřed lesa, přičemž z příslušné právní úpravy nevyplývá zákaz umístění takové stavby. Ustanovení § 13 odst. 2 písm. d) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o lesích“), výslovně hovoří o možnosti zřizování pozemních komunikací na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, byť stanoví omezující podmínku v tom smyslu, že jejich zřízením nesmí dojít ke zvýšenému ohrožení lesa, zejména větrem a vodní erozí. Rovněž v dalších ustanoveních zákon o lesích s existencí pozemní komunikace (a tedy jejím předchozím zřízením) fakticky počítá. Pokud zákon o lesích deklaruje, že vlastník může povolit výjimku z obecného zákazu vjezdu motorových vozidel na příslušné pozemky plnící funkci lesa, pak je zjevné, že zákon o lesích z logiky věci předpokládá, že se tak může dít na pozemní komunikaci (srov. ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) zákona o lesích ve spojení s ustanovením § 20 odst. 4 téhož zákona). Zákon o lesích, ani stavební zákon a priori tedy nezakazují stavbu tohoto typu na daných pozemcích, byť nepochybně podmínky takové výstavby budou jiné (zjevně přísnější) oproti výstavbě obdobné komunikace v zastavěném území obce na pozemcích, na které nedopadá regulace zákona o lesích. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že „povaha území“ a priori nevyklučuje umístění předmětné stavby – účelové pozemní komunikace.

[18] Pokud stěžovatel poukazuje na to, že správně měl stavebník požádat o stavební povolení (případně územní rozhodnutí) před započítím vlastní stavby a vyžádat si příslušná závazná stanoviska, musí Nejvyšší správní soud s takto obecně formulovanou argumentací souhlasit. Stavební zákon však umožňuje i dodatečné povolení stavby, a to právě za situace, kdy ke stavební činnosti bylo přistoupeno dříve, než byla ze strany stavebníka získána příslušná povolení dle stavebního zákona – viz ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud stěžovatel touto argumentací naznačuje, že stavebník nezískal všechna příslušná závazná stanoviska, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že tato argumentace je naprosto nekonkrétní a neuchopitelná, tudíž není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jaká okolnost nebyla ze strany správní orgánů zvážena, resp. jaké závazné stanovisko měly správní orgány požadovat.

[19] Jestliže stěžovatel poukazuje na to, že v důsledku realizace stavby se zvýší dopravní zátěž, musí Nejvyšší správní soud uvést, že předmětná stavba v podobě asfaltové pozemní komunikace není zjevně realizována na území, na kterém by žádná cesta nebyla. Z obsahu správního spisu naopak vyplývá, že dochází pouze ke zpevnění stávající komunikace (lesní cesty), tudíž se nejedná o vytvoření zcela nové pozemní komunikace a o situaci, kdy oproti předchozímu stavu s nulovou dopravní zátěží je teprve vytvořena pozemní komunikace, která vyvolá vznik dopravní zátěže. I když Nejvyšší správní soud nemůže a priori vyloučit změnu v dopravním zatížení předmětné účelové pozemní komunikace s ohledem na změnu jejího povrchu (z důvodu jeho podstatného zkvalitnění), musí uvést, že taková změna dopravní zátěže nemůže být s ohledem na okolnosti případu zásadní. Pořád se totiž na provoz na takové místní komunikaci uplatní obecná právní úprava obsažená v ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) zákona o lesích, která jízdu motorovými vozidly na takové pozemní komunikaci a priori zakazuje. Zákon o lesích sice umožňuje výjimku v tom směru, že toto omezení nedopadá na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese – tyto činnosti by však byly zjevně realizovány i bez ohledu na realizaci předmětné účelové pozemní komunikace; další výjimku z tohoto zákazu může udělit vlastník lesa. Avšak ani taková výjimka není bezbřehá, protože pokud by touto výjimkou ze zákazu jízdy motorových vozidel byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že realizaci předmětného záměru může dojít ke zcela

minimální změně dopravní zátěže, která se nemůže dotknout práv stěžovatele coby vlastníka sousedního pozemku. V opačném případě veřejné právo i soukromé právo umožňuje takovou situaci stěžovateli řešit; bude tedy na něm, aby následně případné excesy řešil s ohledem na okolnosti případu adekvátní právní cestou.

[20] Pokud stěžovatel v neposlední řadě dovozuje, že stavba ještě nebyla v plném rozsahu realizována, tudíž ji nelze dodatečně povolit, musí Nejvyšší správní soud odkázat na dikci ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které hovoří nejen o stavbě provedené, ale i prováděné, z čehož vyplývá, že dopadá právě na situaci posuzovanou v nynějším případě, tj. kdy v průběhu realizace stavby stavebník požádá o dodatečné povolení takové stavby (shodně Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 954 a násl., výklad k ustanovení § 129). I kdyby nebyla předmětná právní úprava takto nastavena, má Nejvyšší správní soud za to, že tato argumentace je ryze formalistická – pokud stavební zákon umožňuje vydání dodatečného povolení u stavby již zrealizované, dokončené, argumentem a fortiorie (konkrétně a maiori ad minus – od většího k menšímu) je nutno dospět k závěru, že umožňuje vydat dodatečné povolení na stavbu, která je právě realizována. V opačném případě by Nejvyšší správní soud nutil stavebníky dokončit stavbu, u níž je zřejmé, že nemá příslušné rozhodnutí nebo opatření podle stavebního zákona, aby následně mohly požádat o vydání dodatečného povolení – takový přístup Nejvyšší správní soud považuje za absurdní, proto jej musí odmítnout.

[21] Nejvyšší správní soud vzhledem ke všemu shora uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevyňaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; protože Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. června 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu