



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **TELP s.r.o.**, se sídlem Mokrý Lhota 95, Bystřice, zast. Mgr. Richardem Vachouškem, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) F. Č. a II) M. Č., zast. Mgr. Vlastou Kubíkovou, advokátkou se sídlem Husova 2117, Benešov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2022, čj. 054924/2022/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2022, čj. 55 A 45/2022-40,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval přípustností kasačních námitek podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a tím, zda žalobkyně (dále „stěžovatelka“) doložila pro účely dodatečného povolení stavby zajištění přístupu ke stavbě.

[2] Městský úřad Bystřice (dále „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 28. 3. 2022, čj. 1889/2022/MUBY, zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, řízení o dodatečném povolení stavby přístřešku na drtící linku pro získání kovového materiálu z kabelů na pozemku parc. č. 536/16 v katastrálním území Líšno, neboť stěžovatelka přes výzvu neodstranila vady žádosti. Stěžovatelka mj. nedoložila doklad o zajištění přístupu ke stavbě. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný v záhlavní označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Stěžovatelka následně podala proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Praze žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud uvedl, že stěžovatelka nedoložila zajištění přístupu ke stavbě na pozemku parc. č. 536/16. Věcné břemeno založené smírem schváleným usnesením Okresního soudu v Benešově ze dne 3. 10. 2005, čj. 10 C 1317/2002-133 (dále jen „smír“), kterým byl zatížen pozemek parc. č. XA, bylo zřízeno výslovně pouze ve prospěch vlastníka stavby č. p. X na pozemcích st. parc. č. XB, XC a 193/4 (dále jen „stavba č. p. X“). Je-li mezi služebným pozemkem a vstupem do panující stavby pozemek stěžovatelky parc. č. 536/16, má stěžovatelka zajištěn i přístup na tento pozemek tak, aby měla přístup k panující stavbě. V důsledku toho jí však nesvědčí právo cesty pro užívání jakýchkoliv staveb, které umístí na pozemku parc. č. 536/16. Takové právo nelze dovodit ani z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 22 Cdo 730/2005, a z rozsudku Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 4. 3. 1924, sp. zn. Rv I 1795/23, na které stěžovatelka odkázala.

[5] Jazykové vyjádření věcného břemena ve smíru je třeba vnímat v kontextu řízení a § 151o odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „starý občanský zákoník“). Zřízení nezbytné cesty spočívalo v zajištění přístupu ke stavbě č. p. X. Věcné břemeno tak nebylo zřízeno pro pozemek parc. č. 536/16 a ani pro jiné stavby na něm následně umístěné. Právo z věcného břemene je omezeno pro potřeby užívání konkrétní stavby a nemůže být používáno za účelem postavení nové stavby. Stěžovatelka nadto nedoložila své tvrzení, že záměr nemůže jakkoliv pozměnit ani navýšit intenzitu využití věcného břemene. Z obsahu smíru nevyplývá, že by strany předpokládaly využití stavby pro úpravu odpadů a že by měly v úmyslu vztáhnout věcné břemeno na budoucí rozšíření hospodářské činnosti vlastníka panující stavby na nové stavby na okolních pozemcích. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je vázáno k nemovité věci (*in rem*). Správní orgány proto požadovaly doložit zajištění přístupu ke stavbě, a to nikoliv pouze pro stěžovatelku, která má přístup na pozemek parc. č. 536/16 z titulu svého vlastnického práva ke stavbě č. p. X.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a OZNŘ

[6] **Stěžovatelka** namítá, že krajský soud posoudil spornou otázku formalisticky. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nelze vztáhnout na jakékoliv budoucí a možné situace. Je třeba vycházet ze současného stavu. Osoba stěžovatelky je podstatná pro posouzení otázky zajištění přístupu ke stavbě. Ta jako vlastník stavby a přilehlých

pokračování

pozemků nutných pro přístup ke stavbě má zajištěný přístup přes přilehlé pozemky. Krajský soud pomíjí, že přístup může být zajištěn i přes jiné pozemky ve vlastnictví téhož vlastníka. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 38/2005. Pokud nelze zřídit věcné břemeno nebo právo nezbytné cesty v případě, kdy vlastník může využít pro přístup jiné své nemovitosti, nelze dospět k závěru, že stěžovatelka nemá zajištěný přístup k povolované stavbě. Pro přístup totiž hodlá využít jiné pozemky ve svém vlastnictví.

[7] Je proto nesprávný názor, že přístup může být zajištěn pouze věcným břemenem. Stěžovatelka netvrdí, že povolovaná stavba má zřízené věcné břemeno stezky a cesty díky stávajícímu věcnému břemeni na základě smíru. Tímto věcným břemenem je zajištěn přístup ke stavbě. Ten je totiž dále veden po pozemcích stěžovatelky. Tyto skutečnosti nelze účelově a formálně oddělovat. Rozsah věcného břemene je zřetelný z geometrického plánu. Jeho obsah však správní orgány nesprávně vykládají. Věcné břemeno je užíváno k přístupu ke stavbě č. p. X. Je proto užíváno i pro přístup na pozemky parc. č. 536/16 a 536/14, které jsou součástí areálu stěžovatelky. Přes tyto pozemky musí jakákoliv osoba přejíždět nebo přecházet za účelem přístupu ke stavbě č. p. X. Nelze formálně oddělit využívání věcného břemene pro přístup ke stavbě č. p. X, aniž by k přístupu nebyly užívány pozemky parc. č. 536/16 a 536/14.

[8] Věcné břemeno nebylo zřízeno výlučně za účelem příchodu a příjezdu ke stavbě č. p. X, nýbrž bylo zřízeno pro potřeby obslužnosti vlastníka této stavby bez omezení užitelnosti věcného břemene v rámci areálu stavby č. p. X. Limitem užívání věcného břemene je způsob užívání, pro který bylo věcné břemeno původně zřízeno. Tomuto způsobu odpovídá projednávaný záměr. Ten nemůže jakkoliv změnit či zvýšit intenzitu využití věcného břemene. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. Rv I 1795/23. Věcné břemeno bylo zřízeno k užívání stavby na dotčených pozemcích, nikoliv pouze za účelem využívání dané stavby. Stěžovatelka má zajištěný přístup ke stavbě na pozemku parc. č. 536/16 výkonem práv z věcného břemene na pozemku parc. č. XA. K příjezdu na tento pozemek byl od počátku užíván sousední pozemek v rozsahu stanoveném věcným břemenem. V této souvislosti odkázala dále na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 730/2005.

[9] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka neprokázala, že jí náleží právo přístupu k povolované stavbě. Právo přístupu a příjezdu přes pozemek parc. č. XA bylo zřízeno pouze pro stavbu č. p. X. Nebylo zřízeno pro přístup na pozemek parc. č. 536/16. Pozemkovou služebnost nelze spojit s jiným panujícím pozemkem. Stěžovatelka nemá žádné věcné právo, které by ji opravňovalo přistupovat a zájízďet ke stavbě na pozemku parc. č. 536/16. Nadto povolovaná stavba není nezbytná pro hospodářské využití panující stavby č. p. X. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] **Osoby zúčastněné na řízení** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že nelze doložit právo přístupu smírem, který se netýká dotčených pozemků. Účastníci smíru nemohli upravit práva a povinnosti k pozemkům, které nevlastnili. Je třeba dbát zvýšené ochrany práv osob povinných z věcného břemene. Výkladem žalobkyně by bylo možné věcné břemeno rozšiřovat na neurčitý okruh pozemků. To je nepřipustné. Žalobkyně

dlouhodobě překračuje rozsah věcného břemene. K pozemkům žalobkyně není zřízeno právo přístupu. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[12] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[13] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). To platí i v případě, kdy stěžovatel pouze opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu. Za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[14] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že podstatná část kasační argumentace (od věty uvozené „*Nesprávný je tak právní názor...*“ na str. 3 kasační stížnosti) je obsahově shodná s žalobní argumentací stěžovatelky. Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky v tomto rozsahu nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nijak nereagují na konkrétní závěry krajského soudu.

[15] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že na základě věcného břemene má zajištěný přístup na pozemek parc. č. 536/16, avšak pouze v rozsahu přístupu k panující stavbě č. p. X. Věcné břemeno jí však podle krajského soudu nezakládá právo přístupu ke stavbám, které umístí na pozemku parc. č. 536/16. Zdůraznil, že věcné břemeno zřízené smírem je třeba vnímat v kontextu § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku. Z něj vyplývá, že zřízení nezbytné cesty spočívalo v zajištění přístupu ke stavbě č. p. X. Věcné břemeno tak nebylo zřízeno pro pozemek parc. č. 536/16 a ani pro jiné stavby na něm následně umístěné. Je proto omezeno pro potřeby užívání konkrétní stavby a nemůže být používáno za účelem výstavby nové stavby. Krajský soud současně podotkl, že z obsahu smíru nevyplývá, že by strany předpokládaly využití stavby pro úpravu odpadů a že by měly v úmyslu vztáhnout věcné břemeno na budoucí rozšíření hospodářské činnosti vlastníka panující stavby do nových staveb na okolních pozemcích. Stěžovatelka nadto

pokračování

nedoložila své tvrzení, že záměr nemůže jakkoliv pozměnit ani navýšit intenzitu využití věcného břemene (blíže viz rekapitulaci v bodech [4] a [5] výše).

[16] Stěžovatelka na tyto stěžejní závěry krajského soudu nereaguje. Nenamítá, proč má zajištěný přístup k povolované stavbě na pozemku parc. č. 536/16 i přesto, že věcné břemeno zřízené smírem bylo založeno podle § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku pouze pro účely zajištění přístupu k panující stavbě č. p. X. Netvrdí, z jakých právních důvodů by měl být přístup k povolované stavbě na pozemku parc. č. 536/16 odvozen od přístupu ke stavbě č. p. X přes pozemek parc. č. 536/16. Nenamítá ani, proč má za to, že krajský soud mylně vykládá obsah věcného břemene právě s ohledem na § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku. Stěžovatelka rovněž netvrdí, z jakých skutečností dovozuje, že věcné břemeno bylo zřízeno i za účelem přístupu k povolované stavbě na pozemku parc. č. 536/16, a čím doložila, že povolovaná stavba nemůže pozměnit a navýšit intenzitu využití věcného břemene. Dostatečnou reakci na závěry krajského soudu nelze spatřovat ani v zopakování citace právních vět rozsudku Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. Rv I 1795/23 a rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 730/2005. Stěžovatelka totiž nijak nenamítá, z jakých důvodů jsou závěry krajského soudu v rozporu s těmito rozsudky a proč je chybný závěr krajského soudu o tom, že z těchto rozsudků nevyplývá, že by stěžovatelce svědčil přístup k povolované stavbě odvozeně od věcného břemene zřízeného smírem.

[17] Kasační námitky uvedené v bodech [7] a [8] výše, které představují zopakovanou žalobní argumentaci, proto nemohou obstát proti konkrétním závěrům krajského soudu. Jsou proto nepřijatelné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.2 K ostatním námitkám

[18] Stěžovatelka namítá, že jako vlastník stavby a přilehlých pozemků nutných pro přístup ke stavbě má zajištěný přístup přes přilehlé pozemky. Krajský soud pomíjí, že přístup může být zajištěn i přes jiné pozemky ve vlastnictví téhož vlastníka (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 38/2005). Pokud nelze zřídit věcné břemeno nebo právo nezbytné cesty v případě, kdy vlastník může využít pro přístup jiné své nemovitosti, nelze dospět k závěru, že stěžovatelka nemá zajištěný přístup k povolované stavbě. Pro přístup totiž hodlá využít jiné pozemky ve svém vlastnictví.

[19] Kasační námitky uvedené v bodě [18] výše jsou nedůvodné.

[20] Podle § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku platilo, že *není-li vlastník stavby současně vlastníkem přilehlého pozemku a přístup vlastníka ke stavbě nelze zajistit jinak, může soud na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek*.

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku podrobně odůvodnil, proč stěžovatelka nemá zajištěný přístup na pozemek parc. č. 536/16 k povolované stavbě, přestože na základě věcného břemene zřízeného smírem se může jako vlastnice panující stavby č. p. X dopravovat přes služební pozemek parc. č. XA na pozemek parc. č. 536/16 tak, aby měla

přístup k panující stavbě č. p. X. Tyto závěry stěžovatelka relevantně nezpochybnila (část III.1 tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud proto vyšel z nezpochybněného závěru krajského soudu, podle kterého věcné břemeno zřízené smírem podle § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku opravňuje pouze vlastníka stavby č. p. X (stěžovatelku) k průchodu a průjezdu přes pozemek parc. č. XA. Za této situace je proto zcela mimoběžná argumentace stěžovatelky, podle které má zajištěný přístup přes přilehlé pozemky ve svém vlastnictví. Pokud totiž jediný přístup k pozemku parc. č. 536/16 vede přes pozemek parc. č. XA ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, pak musí stěžovatelka disponovat takovým právním titulem, který jí zajistí oprávnění užívat pozemek parc. č. XA, a to i pro účely přístupu k povolované stavbě na pozemku parc. č. 536/16 (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, čj. 6 As 2/2022-44, č. 4474/2023 Sb. NSS, bod 27). Takovým titulem však stěžovatelka nedisponuje. Pozemek parc. č. 536/16 je totiž oprávněna užívat na základě věcného břemene zřízeného smírem, avšak jen a pouze pro účely přístupu ke stavbě č. p. X, tedy nikoliv za účelem přístupu k samotnému pozemku parc. č. 536/16 a k povolované stavbě.

[22] Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 38/2005 není přílehlavý. Nejvyšší soud se v něm zabýval otázkou, zda je možné zřídit nezbytnou cestu jako věcné břemeno podle § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku za situace, kdy žalobce má přístup zajištěn na základě obligačního práva nebo kdy může k přístupu využít jiné pozemky ve svém vlastnictví. Z tohoto rozsudku však nevyplývá, že by bylo možné rozšiřovat oprávnění k užívání služebného pozemku samostatně i pro pozemky, které náleží vlastníku panující stavby, bez zřetele na účel přístupu k panující stavbě ve smyslu § 151o odst. 3 téhož zákona. Věcné břemeno podle § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku totiž bylo možné zřídit pouze ve prospěch vlastníka stavby, nikoliv však ve prospěch vlastníka pozemku (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2317/2004). Stěžovatelka se tak sice díky němu mohla a může dopravovat na pozemek parc. č. 536/16, avšak vždy pouze za účelem přístupu ke stavbě č. p. X.

[23] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že krajský soud posoudil otázku zajištění přístupu k povolované stavbě řádně v mezích uplatněných žalobních bodů. Své závěry logicky a přesvědčivě odůvodnil. Námitka stěžovatelky, že krajský soud postupoval formalisticky, je proto lichá. Na věc totiž nelze nahlížet tak, že pokud stěžovatelka může využívat pozemek osob zúčastněných na řízení i k přístupu na pozemek parc. č. 536/16, protože by se jinak nedostala ke své stavbě č. p. X, je jedno, že bude pozemek osob zúčastněných na řízení používat pro přístup na pozemek parc. č. 536/16 pro jakékoliv jiné účely. Takovému postupu se mohou osoby zúčastněné na řízení bránit. Pokud tak stěžovatelka fakticky postupuje, protože osoby zúčastněné na řízení nemohou v okamžiku průjezdu vozidel určit, za jakým účelem projíždějí, jedná se z její strany o protiprávní jednání. To, že správní orgány k takovému jednání nepřihlíží, proto není žádný formalismus, ale naopak ochrana práv osob zúčastněných na řízení. Krajský soud proto věc posoudil správně.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[25] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[26] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namístež jim náhradu nákladů řízení přiznat. Nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 26. června 2024

Petr Mikeš
předseda senátu