



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Olgy Stránské a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **M. D. s. r. o.**
sídlem X
zastoupený advokátkou JUDr. Janou Peclovou
sídlem Zábrdovická 15/16, 615 00 Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: o. O.
sídlem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2013, č. j 067500/2013/KUSK-Dop/Svo,

takto:

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Žaloba se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou zdejšímu soudu dne 13. 1. 2014 se žalobkyně domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změnil rozhodnutí Obecního úřadu O. (dále jen „orgán I. stupně“)

ze dne 14. 3. 2012, č. j. Ko 2/2011-24, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o připojení pozemků parc. č. X, X, X a X v katastrálním území T. (dále jen předmětné pozemky) v obci O. (dále jen obec) k místní komunikaci IV. třídy, ulici K. S., na pozemku parc. č. X v katastrálním území Třemblat, tak, že doplnil výrok o následující text: „Podle § 51 odst. 3 správního řádu se žádost společnosti M. D., s. r. o., IČ: X, se sídlem X o připojení výše uvedených pozemků k dotčené komunikaci zamítá.“ a ve zbytku rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

2. Žalobkyně uvedla, že se kupní smlouvou ze dne 25. 5. 2006 stala vlastnící předmětných pozemků, které jsou územním plánem obce určeny pro výstavbu rodinných domů. V době koupě již byly na pozemcích elektroměrné skříně, k jejichž realizaci neměla obec žádné připomínky. Žalobkyně zamýšlela realizovat výstavbu tří rodinných domů, která však závisí na připojení předmětných pozemků k místní komunikaci IV. třídy, ulici K. S., nacházející se na pozemku p. č. X v k. ú. T., který je ve vlastnictví obce. Do dubna 2008 vybudovala žalobkyně na pozemcích studny, zajistil projektovou dokumentaci a dne 22. 4. 2008 požádala obec o vyslovení souhlasu s připojením na shora uvedenou místní komunikaci. Podle žalobkyně je celý průběh řízení, ve kterém se pokouší již od roku 2008 získat souhlas obce s připojením předmětných pozemků na místní komunikaci K. S. přehlídkou libovůle a zlovůle správních orgánů. Žalobkyně se domnívá, že v průběhu celého řízení je poškozován na svých právech, čímž jí vzniká i značná škoda.
3. Žalobkyně podrobně popsala průběh řízení a namítla, že správní orgány v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu rozhodovaly o jiných právech, než jim ze zákona přísluší, neboť se nezabývaly pouze povolením sjezdu na místní komunikaci, ale i jinými nepřípustnými podmínkami. Žalobkyně má za to, že z předcházejících rozhodnutí žalovaného plyne, že orgán I. stupně jako silniční správní úřad rozhoduje pouze o povolení sjezdu a podmínky se proto mají týkat pouze tohoto sjezdu, nikoliv komunikace jako celku. Pro posouzení splnění dalších podmínek týkajících se celé komunikace je příslušný Stavební úřad M.. Podle žalobkyně se však obec O. pokouší na ní vynutit splnění podmínek, které náleží až do rozhodovací pravomoci stavebního úřadu.
4. Žalobkyně dále namítla, že bylo porušeno ustanovení § 3 správního řádu, protože nevyslovením souhlasu se sjezdem na místní komunikaci obec neumožňuje realizaci stavby na základě územního plánu obce a neguje tak územní plán a její oprávněné očekávání, že budou vytvořeny podmínky pro realizaci její stavby, které je v souladu s územním plánem. Komunikace K. S. je vyznačena v územním plánu a žalobkyně oprávněně očekávala, že sama obec vytvoří podmínky pro jeho naplnění. Jestliže dotčená komunikace neodpovídá podmínkám povolení sjezdu z přilehlých nemovitostí, mělo být starost obce již v době vydání územního plánu, aby sama tyto podmínky splnila.
5. Žalobkyně dále namítla, že bylo porušeno ustanovení § 4 správního řádu, neboť je zaměňována veřejná služba za výkon prání starosty obce. Obec v rámci dvojjedineho postavení jako silničního správního úřadu a vlastníka pozemku vynucuje dar tím, že neustále stupňuje svoje požadavky na šíři komunikace. Z projektové dokumentace předložené příslušnému stavebnímu úřadu v M. plyne, že žalobkyně komunikaci řešila v souladu s příslušnými normami a výstavbě odpovídající komunikace se nevyhýbala. Nejprve ve smyslu dohody ze dne 5. 5. 2009 souhlasila s výstavbou komunikace o šířce 3,5 metru, následně s komunikací širokou 4 metry, s výstavbou veřejného osvětlení a odvodnění a s posunutím oplocení na hranici veřejného prostoru, poté s komunikací o celkové šířce dokonce 6 metrů, avšak ani to nakonec nebylo shledáno jako dostačující. Nakonec se objevil požadavek na zachování veřejného prostoru o šířce 8 metrů. Toto

opakované měnění podmínek pro šířku komunikace ze strany obecního úřadu žalobkyně považuje za libovůli.

6. V této souvislosti žalobkyně namítla, že došlo k vydání rozhodnutí na základě podkladů, se kterými nebyla jako účastník seznámena, což považuje za úmyslný čin. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí orgánu I. stupně jsou postaveny na existenci údajného nesouhlasného stanoviska obce, které však podklady zaslané žalobkyni k vyjádření dne 20. 1. 2013 neobsahovaly.
7. Žalobkyně spatřuje porušení § 5 správního řádu v tom, že se správní orgán nepokusil odstranit rozpory ani neusiloval o smírné vyřízení věci. Za dohodu by sice bylo možné považovat dopis starosty ze dne 5. 5. 2009, avšak obec se nakonec odmítla touto dohodou řídit.
8. Za zcela bezprecedentní považuje žalobkyně porušení § 6 správního řádu, protože kvůli tomu, že nehodlala splnit „přání“ pana starosty, celé řízení trvá od roku 2008 do současné doby.
9. Žalobkyně dále namítla porušení § 7 správního řádu, neboť správní orgán prvního stupně vystupuje jednak jako vlastník pozemku a jednak jako silniční správní úřad. Jinými slovy, pokud si sám jako vlastník pozemku nevydá souhlas s povolením sjezdu, pak si tím také sám odůvodní zamítavé rozhodnutí. Toto platí bez ohledu na to, zda byl či nebyl starosta obce vyloučen pro podjatost.
10. Žalobkyně také namítla, že žalovaný měl namísto rušení prvoinstančních rozhodnutí ve věci rozhodnout, neboť byla opakovaně vydávána kladná stanoviska obce jako vlastníka pozemku. K vydání nesouhlasného stanoviska obce po několika kladných tak, aby změna tohoto podkladu pro rozhodnutí jí byla zatajena, opět ukazuje na absolutní libovůli rozhodování správního orgánu a jednoznačně nerovné postavení účastníků tohoto řízení. Navíc se žalobkyně domnívá, že napadené rozhodnutí je zcela neurčité s ohledem na absenci úvah správního orgánu, které vedly k potvrzení prvostupňového rozhodnutí. I když je v tomto rozhodnutí uvedeno, že se správní orgán seznámil s podklady pro rozhodnutí, jedná se o formální prohlášení, ze kterého není zřejmé, s čím se seznámil a co vlastně posoudil.
11. Žalobkyně uzavřela, že rozhodnutí orgánu I. stupně je postaveno na subjektivních zájmech starosty obce a vychází z nepřiměřených a nezákonných podmínek pro povolení sjezdu na místní komunikaci K. S., což je umožněno nerovným postavením účastníků, když obci je umožněno vystupovat v dvojjediné pozici a podmiňovat tak vlastním subjektivním postojem rozhodování správního orgánu, aniž je schopna a ochotna se od této nerovnosti oprostít. Za těchto okolností nemůže žalobkyně nikdy docílit realizace svých důvodných očekávání při provedení stavebního záměru, který je v souladu s územním plánem.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že místní komunikace s místním názvem K. S. (nezpevněná polní cesta) je komunikací IV. třídy, kterou je podle § 6 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 119/2012 Sb. (viz čl. II bod 1 zákona č. 196/2012 Sb.; dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) komunikace nepřístupná provozu silničních motorových vozidel nebo na které je umožněn smíšený provoz. Podle ustanovení § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích je při připojování sousední nemovitosti k místní komunikaci nutný předchozí souhlas vlastníka místní komunikace a předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.

Připojení rovněž musí splňovat technické podmínky. V předmětné věci bylo rozhodnuto s přihlédnutím ke stavu, v jakém se nalézala místní komunikace v době vydání rozhodnutí. Žalobkyni nebrání naprosto nic v podání nové žádosti o připojení, pokud se stav místní komunikace dostane do souladu s právními předpisy upravujícími technické podmínky připojení nemovitostí na místní komunikaci, nebo vybuduje účelovou komunikaci po pozemcích, které vlastní, a požádá o připojení na místní komunikaci až v místech, která takové připojení umožňují. Připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci je zásahem do klidného stavu vlastnického práva vlastníka komunikace.

13. K námitce, že rozhodoval o jiných právech, než mu přísluší, žalovaný uvedl, že podle § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích prováděcí právní předpis stanoví podmínky pro připojování sousední nemovitosti na místní komunikaci (viz vyhláška č. 104/1997 Sb.), přičemž silniční správní úřad je při rozhodování těmito ustanoveními vázán a nemá prostor pro další správní uvážení. Žalovaný proto dřívější rozhodnutí silničního správního úřadu prvního stupně, která byla podmíněna, zrušil. Rozhodnutí orgánu I. stupně ze dne 14. 3. 2013 však žádné podmínky neobsahovalo, a proto je žalovaný potvrdil. Námitku nepovažuje za důvodnou.
14. K námitce žalobkyně, že není respektován územní plán, žalovaný poznamenal, že územní plán stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání, avšak nezakládá automatické právo stavebníka na získání územního, stavebního, kolaudačního nebo jiného rozhodnutí.
15. Žalovaný nepovažuje za důvodnou ani námitku žalobkyně, že je zaměňována veřejná služba za výkon prání starosty. Orgán I. stupně je při rozhodování o připojení sousední nemovitosti na místní komunikaci vázán ustanoveními zákona a prováděcího předpisu. Podkladem pro rozhodnutí o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci je nutný předchozí souhlas vlastníka místní komunikace a předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky, a připojení musí splňovat technické podmínky. Obec sice dne 10. 4. 2012 souhlasila s připojením sousední nemovitosti k místní komunikaci, avšak toto vyjádření bylo podmíněné, resp. s odkládací podmínkou, a nemohlo tak být žalovaným vyhodnoceno jako předchozí souhlas obce. Dne 5. 2. 2013 obec výslovně nesouhlasila s připojením sousední nemovitosti k místní komunikaci v jejím vlastnictví.
16. Žalovaný dále dodal, že žalobkyni byla dne 20. 1. 2013 doručena do datové schránky výzva k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, kterou si sice žalobkyně nepřevzala, avšak dnem 30. 1. 2013 nastala fikce doručení. Lhůta určená správním orgánem pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí marně uplynula dnem 7. 2. 2013. Námitka tedy dle žalovaného není důvodná.
17. Žalovaný dále k námitce žalobkyně, že se nepokusil odstranit rozpory, konstatoval, že je povinností správního orgánu pokusit se o smírné odstranění rozporů pouze za předpokladu, že to povaha projednávané věci umožňuje. V případě rozhodování silničního správního úřadu o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci správní orgán pouze shromáždí zákonem předepsané souhlasy vlastníka místní komunikace a policie (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec, ze dne 19. 3. 2009, č. j. 59 Ca 94/2008-31, 1867/2009 Sb. NSS). Žalovaný nepovažuje námitku za důvodnou.
18. K žalobní námitce týkající se porušení § 6 správního řádu žalovaný uvedl, že konal všechny kroky, které mu zákon umožňuje, aby bylo dosaženo cíle řízení, opakovaně poučil orgán I. stupně a opakovaně vyslovil závazný názor. Poznamenal také, že

rozhodoval o celkem čtyřech odvoláních žalobkyně, přičemž její žádost o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci byla podána dne 15. 2. 2011, nikoliv v roce 2008, jak tvrdí a o této žádosti bylo rozhodnuto dne 4. 3. 2011.

19. Žalovaný nepovažuje za důvodnou ani námitku žalobkyně, že je orgán I. stupně současně vlastníkem pozemku, neboť správní orgán nemá právní osobnost v občanskoprávním smyslu (resp. omezenou právní osobnost) na rozdíl od územního samosprávného celku - obce, která může být podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vlastníkem místní komunikace. Dodal, že v případě nakládání s majetkem obce však nerozhoduje pouze starosta obce, ale příslušný kolektivní orgán obce. Žalovaný pro úplnost doplnil, že žalobkyně opakovaně žádala o vyloučení starosty obce pro podjatost, avšak správní orgány k tomu neshledaly důvod, protože judikatura jasně dovodila, že podjatost správního orgánu rozhodujícího ve věci územního samosprávného celku je nutno doložit konkrétními tvrzeními, a nikoliv pouze obecným odkazem na jejich zaměstnanecký vztah. Tato žalobní námitka je nedůvodná.
20. Žalovaný tedy nepovažuje žalobu za důvodnou, a proto navrhl, aby ji soud zamítl.
21. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že se domnívá, že připojení na předmětnou veřejnou komunikaci nic nebrání ani právně, ani fakticky. Policie ČR k připojení vydala kladné stanovisko a postup obce je zlovolným výkonem práva, neboť se vydaná stanoviska nezabývají toliko technickými podmínkami připojení na veřejnou komunikaci, ale slouží také k prosazování pochybných zájmů obce a některých osob. Kromě nesouhlasného stanoviska obce nejsou žádné důvody, proč by připojení nemohlo být povoleno. V případě stanoviska obce se však nejedná o závazné stanovisko dotčeného orgánu, jehož samotná existence by bránila žádosti vyhovět, aniž by se silniční správní orgán zabýval jeho důvody. Jde o stanovisko vlastníka místní komunikace, tedy účastníka řízení, který má stejné procesní postavení jako odvolatel. Závazným stanoviskem je stanovisko Policie České republiky, které bylo v tomto případě kladné. Žalobkyně v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008, Sb. NSS 1746/2009, podle kterého: *„Každý správní orgán je povinen zabývat se předmětnou věcí svědomitě a odpovědně a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci, bez zbytečného zatěžování uživatelů veřejné správy. Pokud se hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán. Správní orgány jsou proto povinny učinit všechny kroky nezbytné k vyřešení problému, s kterým se uživatel veřejné správy obrátil na správní orgán, nikoliv naložit s podáním pouze tak, aby bylo vyřešeno jen z formálního hlediska, například přesunutím vyřízení věci na jiný správní orgán.“*
22. Žalobkyně namítla, že žalovaný a orgán I. stupně nedostáli své povinnosti rozhodnout ve věci dostatečně jasně, určitě a srozumitelně a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Obsahem odůvodnění rozhodnutí má být především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu a uvedení důvodů výroku, jakož i úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
23. Žalobkyně na závěr upozornila, že v předmětném řízení vystupují jako účastníci řízení dva vlastníci nemovitostí a jejich vzájemný vztah má občanskoprávní charakter. Výkon práv a povinností z občanskoprávních vztahů však nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných a nesmí být v rozporu s dobrými mravy. O výkon práva v

rozporu s dobrými mravy jde v situaci, kdy výkon práva sice neodporuje zákonu, je však v rozporu s dobrými mravy. Žádný ze subjektů občanskoprávních hmotněprávních vztahů není vůči druhému subjektu po právní stránce ani nadřízen, ani podřízen. Žádný z nich nemůže druhému ukládat žádné právní povinnosti, omezovat jeho práva či oprávněné zájmy nebo autoritativním způsobem na druhém vymáhat svá práva. Státní orgány a orgány místní samosprávy mají přitom dbát o to, aby nedocházelo k ohrožování a porušování práv z občanskoprávních vztahů a aby případné rozpory mezi účastníky byly odstraněny především jejich dohodou. Proti tomu, kdo právo ohroží nebo poruší, se lze domáhat ochrany u orgánu, který je k tomu povolán. Není-li v zákoně stanoveno něco jiného, je tímto orgánem soud. Všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana. V tomto případě musí nutně dojít k závěru, že dosavadní rozhodování správních orgánů v této věci není v souladu se zásadou dobré správy (právního očekávání). Orgán I. stupně měl tedy posuzovat pouze „dopravně - technickou stránku“ připojení sousedního pozemku a jeho vliv na dotčenou pozemní komunikaci. Na podporu své argumentace předložil dne 8. 2. 2016 rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 22. 7. 2015, č. j. MSK 93782/2015, a ze dne 22. 1. 2016, č. j. MSK 11896/2016.

24. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 19. 8. 2015 uvedla, že z grafické přílohy žádosti žalobkyně (koordinační situace) lze dovodit, že plánuje komunikaci širokou od 2,5 metru (vjezd na pozemek parc. č. X) do 3,75 metru (vjezd na pozemek parc. č. X), přičemž není počítáno s obratištěm. Osoba zúčastněná se pro rozpor s technickými požadavky dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) rozhodla jako vlastník komunikace neudělit souhlas k připojení pozemků.
25. Soud usnesením ze dne 14. 9. 2015, č. j. 46 A 3/2014-44, přerušil řízení, jelikož ve věci podal návrh Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, o němž se domníval, že je v rozporu s čl. 3, čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud nálesem ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15, zamítl návrh zdejšího soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že při udílení souhlasu obce jde o výkon vlastnického práva při plnění veřejnoprávního úkolu, kde obec nemůže jednat svévolně či diskriminačně, a proti takovému jednání je možné se bránit u soudu. Dodal, že předmětem ochrany vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod není majetek jako takový, nýbrž vlastnické právo. Nepřipojení pozemku k sousední komunikaci přitom dle Ústavního soudu vlastníka nijak neomezuje v možnosti držet pozemek, užívat jej a nakládat s ním. Poukázal dále na názor Nejvyššího soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 20. 2. 2009, sp. zn. 22 Cdo 3969/2007, že z vlastnického práva neplyne soukromé právo k přístupu na přilehlou pozemní komunikaci. K tomu Ústavní soud dodal, že snaha vlastníka o zlepšení přístupnosti pozemku je racionální a pochopitelná, avšak nejde o právo, které by plynulo z čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
26. Jelikož Ústavní soud nálesem ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15, zamítl návrh zdejšího soudu, rozhodl soud výrokem pod bodem I, že se v řízení pokračuje.

Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti:

27. Žádostí ze dne 9. 2. 2011 (doručené dne 15. 2. 2011) žalobkyně požádala orgán I. stupně o povolení sjezdu z pozemku parc. č. X na pozemky parc. č. X, X, X a X v k. ú. T..

28. Orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 4. 3. 2011, č. j. Ko 2/2011-1, žádost zamítl, neboť obec, jejíž souhlas si úřad podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu vyžádal, s připojením pozemků nesouhlasila, protože technický stav komunikace neumožňuje provoz motorových vozidel.
29. Žalobkyně napadla rozhodnutí odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 9. 2011, č. j. 166/2011/KUSK-DOP/SI, rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, z důvodu, že odůvodnění rozhodnutí nebylo dostatečné a mezi podklady rozhodnutí absentovalo stanovisko Policie ČR. Vytkl také orgánu I. stupně nepředání spisu v zákonem stanovené lhůtě.
30. Orgán I. stupně v dalším řízení vyžádal chybějící stanoviska. Podle vyjádření Policie ČR, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, územního odboru P. v. – J., dopravního inspektorátu, ze dne 9. 2. 2012, je nutné z pasportu místních komunikací doložit, že se jedná o komunikaci IV. třídy, a v případě, že ano, je podle § 6 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích nutné provést odpovídající úpravy (zpomalovací prahy, šikany apod.). Připojení na tuto komunikaci je možné po stavebních úpravách, například výhybny.
31. Podle stanoviska ze dne 10. 4. 2012 obec souhlasila s připojením pozemků za podmínky, že veřejný prostor komunikace bude v celé délce široký nejméně 8 metrů a pokud bude od napojení na silnici X zpevněna podle platných předpisů, odvodněna a bude vybudováno obratiště, případně bude uzavřena plánovací smlouva s obcí. Obratiště pak není třeba budovat, pokud bude komunikace upravena výše uvedeným způsobem až k napojení na silnici X.
32. Rozhodnutím ze dne 14. 4. 2012, č. j. Ko 2/2011-9, orgán I. stupně povolil připojení pozemků k předmětné komunikaci za podmínky, že budou splněny podmínky stanovené v podmíněném souhlasu obce.
33. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 7. 2012, č. j. 101632/2012/KUSK-DOP/Svo, znovu zrušil rozhodnutí orgánu I. stupně a vrátil mu věc k novému projednání. Vytkl mu, že se v rozhodnutí zabývá především technickým řešením komunikace, nikoliv vlastních sjezdů. Podotkl také, že ve stanovisku Policie ČR, které úřad v odůvodnění cituje, nebyly sjezdy posuzovány. Ve spise postrádal rozhodnutí o začlenění předmětné komunikace jako komunikace IV. třídy, přičemž poznamenal, že tvrzení úřadu, že se v předmětné věci jedná o „nezpevněnou polní cestu“ zpochybňuje, že jde o místní komunikaci. Na závěr žalovaný orgánu I. stupně znovu vytkl nedostatečné odůvodnění rozhodnutí.
34. Podle vyjádření Policie ČR, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, územního odboru P. v. – J., dopravního inspektorátu, ze dne 13. 8. 2012, Policie ČR souhlasí s připojením pozemků k místní komunikaci za podmínek, že bude vyhovovat příslušným normám ČSN a vyhlášce č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, že bude v místech připojení dostatečný rozhled dle ČSN 736110 a ČSN 736102 a že budou před vjezdy na pozemky vybudovány vyčkávací plochy tak, aby vozidla vjíždějící na pozemek či vyjíždějící z pozemku nepředstavovala překážku v silničním provozu. Policie ČR dále upozornila, že případné práce na vozovce musí být v souladu s normami ČSN a musí být označeny. Komunikace, na kterou mají být pozemky napojeny, by měla stavebně a technicky odpovídat a z hlediska bezpečnosti a

plynulosti provozu by mělo být vybudováno obratiště pro vozidlo svážející komunální odpad či Hasičský záchranný sbor.

35. Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2012, č. j. Ko 2/2011-15, orgán I. stupně znovu povolil připojení pozemků k předmětné komunikaci za podmínky, že budou splněny podmínky stanovené v podmíněném souhlasu obce.
36. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 12. 2012, č. j. 164398/2012/KUSK-DOP/Svo, rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Vytkl mu, že účastníky řízení neseznámil s podklady rozhodnutí před jeho vydáním. Dále konstatoval, že zákon o pozemních komunikacích jasně vymezuje, za jakých podmínek lze připojit pozemek k pozemní komunikaci. Mimo souhlasu vlastníka komunikace se vyžaduje souhlas Policie ČR, který představuje závazné stanovisko. Vlastník komunikace a Policie ČR se však musí vyjádřit k současnému stavu, nikoliv s výhledem do budoucna. Obecní úřad pak má možnost pouze připojení povolit, nebo žádost zamítnout. Podmínit meritorní rozhodnutí může pouze technickými podmínkami řešení samotného sjezdu, jiné podmínky mu stanovovat nepřisluší. Za nepřípustné žalovaný označil i nahrazení podmínek rozhodnutí soukromoprávním ujednáním.
37. Přípisem ze dne 20. 1. 2013 orgán I. stupně informoval žalobkyni o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim do 10 dnů od doručení sdělení. Podle doručenky datové zprávy ID: 118198342 byl přípis žalobkyni doručen dne 30. 1. 2013.
38. Podle vyjádření obce ze dne 5. 2. 2013 je dle katastrální mapy předmětná komunikace široká od 2,4 do 3,4 metru, a tudíž je v současném stavu zcela nezpůsobilá pro provoz silničních vozidel a nemůže sloužit ke spojení tří stavebních parcel se silnicí. Obec proto nedává souhlas s připojením pozemků k místní komunikaci v jejím vlastnictví.
39. Dne 27. 2. 2013 žalobkyně požádala o prominutí zmeškání lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření. K žádosti přiložila vyjádření, v němž mimo jiné namítla podjatost starosty obce.
40. Rozhodnutím ze dne 14. 3. 2013, č. j. Ko 2/2011-24, orgán I. stupně žádost o připojení pozemků k místní komunikaci zamítl. Zrekapituloval průběh celého řízení, obsah stanoviska Policie ČR i nesouhlas obce ze dne 5. 2. 2013. Dále uvedl, že neshledal důvod nevyhovět žádosti o prominutí zmeškání lhůty. Zamítnutí žádosti orgán I. stupně odůvodnil zejména nesouhlasem vlastníka komunikace, nedostatečnou šířkou vlastní komunikace i veřejného prostranství, na němž se komunikace nachází, a nesplněním podmínek podle § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 12 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., že: „*Šířka sjezdu nebo nájezdu musí umožňovat vozidlům plynulé odbočení ze silnice nebo z místní komunikace a výjezd na ně. Parametry odbočovacích oblouků jsou obsaženy v závazné ČSN 73 6102.*“ Orgán I. stupně uvedl, že podle této normy je nejmenší poloměr kružnicového oblouku R_e pro osobní a dodávkový automobil 5 metrů a pro malý a střední nákladní automobil 7 metrů. V grafické příloze žádosti je $R_e = 1$ m, a tudíž je zřejmé, že norma nebyla splněna. Orgán I. stupně dále neshledal důvodnou námitku podjatosti starosty, protože ji žalobkyně nevznesla na počátku řízení. Nepřisvědčil ani ostatním námitkám žalobkyně.
41. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí orgánu I. stupně tak, že doplnil výrok o následující text: „*Podle § 51 odst. 3*

správního řádu se žádost společnosti M. D., s. r. o., IČ: X, se sídlem X o připojení výše uvedených pozemků k dotčené komunikaci zamítá.“, ve zbytku rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. Po stručné rekapitulaci průběhu řízení žalovaný konstatoval, že obec vydala jako vlastník komunikace upravené vyjádření, v němž vyslovila nesouhlas s připojením pozemků s ohledem na stav komunikace. Žalovaný uvedl, že správnímu orgánu nepřísluší toto vyjádření přezkoumávat, pouze ho musí v rozhodnutí zohlednit, a proto na základě tohoto vyjádření a stanoviska Policie ČR žádost zamítl. Technické podmínky připojení tedy ani nehodnotil, neboť je zřejmé, že existuje skutečnost, která brání vyhovění žádosti. Žalovanému přitom nepřísluší postoj obce hodnotit. Žalovaný uzavřel, že přes drobná pochybení neshledal důvod ke zrušení rozhodnutí, neboť se orgán I. stupně nedopustil žádných pochybení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí.

Soud v předmětné věci vycházel z následně uvedených ustanovení právních předpisů:

42. Podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích: „*Příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá stanovisko vlastníka dotčené pozemní komunikace, a jedná-li se o dálnici, též závazné stanovisko Ministerstva vnitra, v ostatních případech závazné stanovisko Policie České republiky.*“
43. Podle § 10 odst. 5 (pozn. soudu: od 1. 1. 2018 odst. 6) zákona o pozemních komunikacích: „*Prováděcí předpis upraví technické podmínky pro připojování pozemních komunikací navzájem a podmínky pro připojování sousední nemovitosti na dálnici, silnici a místní komunikaci.*“
44. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“
45. Podle § 51 odst. 3 správního řádu: „*Je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*“
46. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu: „*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“
47. Soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných námitek, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz § 75 s. ř. s.). Konstatuje, že v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) je podle § 69 s. ř. s. žalovaným správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Takovým orgánem je v předmětné věci Krajský úřad Středočeského kraje. Žalobkyně v záhlaví žaloby mimo Krajského úřadu Středočeského kraje označila za žalovaného také obec, které však nenáleží postavení žalovaného, protože nerozhodovala v posledním stupni správního řízení, nýbrž postavení osoby zúčastněné na řízení z titulu vlastnictví komunikace, k níž chce žalobkyně připojit své pozemky. Ze žalobního petitu plyne, že se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a rozhodnutí orgánu I. stupně, a tudíž není důvod neaplikovat ustanovení § 69 s. ř. s., podle kterého v předmětné věci náleží postavení žalovaného pouze Krajskému úřadu Středočeského kraje.

48. Soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že správní orgány v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu rozhodovaly o jiných právech, než jim ze zákona přísluší, neboť se nezabývaly pouze povolením sjezdu na místní komunikaci, ale i jinými nepřipustnými podmínkami. Orgán I. stupně se v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2013, č. j. Ko 2/2011-24, řídil názorem žalovaného vyjádřeným v rozhodnutí ze dne 19. 12. 2012, č. j. 164398/2012/KUSK-DOP/Svo, a omezil se na posouzení možnosti připojit pozemky žalobkyně k pozemní komunikaci. Žádné podmínky připojení pozemků tedy v rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, nestanovil, a nezabýval se jimi ani žalovaný v napadeném rozhodnutí.
49. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že bylo porušeno ustanovení § 3 správního řádu, protože nevyslovením souhlasu se sjezdem na místní komunikaci obec neumožňuje realizaci stavby na základě územního plánu obce O. a neguje tak územní plán a oprávněné očekávání žalobkyně, že budou vytvořeny podmínky pro realizaci jeho stavby, které je v souladu s územním plánem. Ustanovení § 3 správního řádu zakotvuje povinnost správního orgánu dostatečně zjistit skutkový stav, a proto následná argumentace žalobce o nenaplnění jeho očekávání míří zcela mimo dispozici této normy. Žalobkyně správně uvedla, že územní plán obce O. řadí její pozemky do zastavitelné plochy určené k bydlení, což však automaticky neopravňuje vlastníka pozemku k připojení pozemku na pozemní komunikaci. Připojení pozemku na pozemní komunikaci řeší ustanovení § 10 odst. 4 písm. d) silničního zákona, přičemž podle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15: „*Při udílení souhlasu obce jde tedy o výkon vlastnického práva, ovšem při plnění veřejného úkolu*“, přičemž dodal, že: „*Výkon vlastnického práva obce má odpovídat zájmům obce či jejích občanů. Právě představitelé obce a její občané musí zvážit, jaký postup či kombinace postupů nejlépe odpovídá potřebám obce a jejích občanů, a za toto rozhodování nesou zejména politickou odpovědnost. Soupeření a střety různých zájmů občanů a celého obecního společenství musí být řešeny především politickými prostředky – státní orgány nejsou ani uzpůsobeny pro takové komplexní hodnocení otázek převážně politické povahy*“. Na základě tohoto právního názoru Ústavního soudu lze konstatovat, že, má-li žalobkyně za to, že zařazením pozemků do zastavitelné plochy dala obec najevo, že umožní žalobkyni pozemky zastavět rodinnými domy, a následně její oprávněná očekávání zmařila neudělením souhlasu s připojením pozemků na pozemní komunikaci, může se slovy Ústavního soudu: „*soudně bránit proti diskriminujícímu jednání obce při neudělení souhlasu*“, pokud jí je tím způsobena újma na přirozeném právu, avšak na neudělení souhlasu obce se nic nezmění, a proto námitka není důvodná.
50. Soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že bylo porušeno ustanovení § 4 správního řádu, neboť je zaměňována veřejná služba za výkon právní starosty obce, k čemuž žalobce dodal, že obec v rámci dvojediného postavení jako silničního správního úřadu a vlastníka pozemku vynucuje dar tím, že neustále stupňuje svoje požadavky na šíři komunikace. Soud předně poznamenává, že stanovisko vlastníka pozemní komunikace vyjádřila obec, zatímco orgánem I. stupně je Obecní úřad O., a tudíž přes jejich zjevnou provázanost nelze zcela přisvědčit argumentu o dvojediném postavení. Nelze přisvědčit ani argumentu žalobkyně o porušení § 4 správního řádu, neboť ten zakotvuje povinnost správních orgánů jednat zdvořile s dotčenými osobami a poučovat je o jejich právech, a proto není příležitý ve vztahu k namítanému dvojedinému postavení ani vynucování daru. Ani argumentaci žalobkyně o vynucování daru soud neshledal důvodnou, neboť se žádným způsobem neváže k napadenému rozhodnutí ani poslednímu rozhodnutí orgánu I. stupně. Předcházející změny názoru osoby zúčastněné na řízení ohledně adekvátní šířky

komunikace (o kterou by zřejmě bylo nutné zmenšit pozemky žalobkyně, jak se žalobkyně domnívá) nejsou pro posouzení napadeného rozhodnutí či rozhodnutí orgánu I. stupně relevantní.

51. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že se v rozporu s § 5 správního řádu správní orgán nepokusil odstranit rozpory ani neusiloval o smírné vyřízení věci. Soud nemá za to, že orgán I. stupně neusiloval o smírné vyřízení věci, neboť ve zrušených rozhodnutích se snažil vyhovět žádosti žalobkyně, byť tento souhlas podmínil splněním určitých podmínek. Této snaze orgánu I. stupně vyhovět žádosti žalobkyně při současném stanovení podmínek sice žalovaný zcela správně zabránil, avšak je tím vyvrácen argument žalobkyně o absenci snahy správního orgánu o smírné vyřízení věci.
52. Žalobkyně dále namítla, že došlo k porušení § 6 správního řádu, protože celé řízení trvá od roku 2008 do současné doby. Soud předně přisvědčuje argumentaci žalovaného, že řízení bylo zahájeno žádostmi žalobkyně doručenými orgánu I. stupně dne 15. 2. 2011, a proto řízení od roku 2008 netrvá. Stejně pro posouzení námitky žalobkyně je skutečnost, že samotná délka řízení od roku 2011 do roku 2013 nesvědčí o porušení tohoto ustanovení správního řádu, neboť v tomto období orgán I. stupně čtyřikrát rozhodl ve věci a žalovaný třikrát jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud nadto podotýká, že k ochraně před nečinností správního orgánu slouží § 80 správního řádu a případně žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Pro posouzení zákonnosti vlastního rozhodnutí ve věci již případné nedodržení lhůty k jeho vydání není podstatné. Námitka není důvodná.
53. Žalobkyně dále namítla, že došlo k porušení § 7 správního řádu, neboť orgán prvního stupně vystupuje jednak jako vlastník pozemku a jednak jako silniční správní úřad. Jinými slovy, pokud si sám jako vlastník pozemku nevydá souhlas s povolením sjezdu, pak si tím také sám odůvodní zamítavé rozhodnutí. Toto podle žalobkyně platí bez ohledu na to, zda byl či nebyl starosta obce vyloučen pro podjatost. Jak soud výše uvedl, stanovisko vlastníka pozemní komunikace vyjádřila obec, zatímco orgánem I. stupně byl Obecní úřad O., a tudíž nelze přisvědčit argumentu žalobkyně, že orgán I. stupně vystupoval jako vlastník pozemku. Mimo to z argumentace žalobkyně neplyne, jakým jednáním mělo dojít k porušení § 7 správního řádu, který zakotvuje rovnost zbraní účastníků správního řízení, resp. dotčených osob. Pokud silniční zákon podmiňuje připojení pozemku k pozemní komunikaci souhlasem vlastníka komunikace, nejedná silniční správní úřad v rozporu s § 7 správního řádu, pokud respektuje nesouhlas obce, nýbrž postupuje v souladu s § 10 odst. 4 písm. b) silničního zákona a § 2 odst. 1 správního řádu. Námitka není důvodná.
54. Soud se dále zabýval závěrečnou námitkou žalobkyně, že žalovaný měl namísto rušení prvoinstančních rozhodnutí ve věci rozhodnout, neboť byla opakovaně vydávána kladná stanoviska obce jako vlastníka pozemku, přičemž změna byla žalobkyni zatajena. Soud nepovažuje dosavadní postup žalovaného při rušení předcházejících rozhodnutí za nesprávný, neboť „kladná stanoviska“ obce nebyla prosta podmínek. Po vyslovení právního názoru žalovaného, že stanovisko se musí vztahovat k aktuálnímu skutkovému stavu, obec vyslovila nesouhlas s připojením pozemků. Toto stanovisko obce bylo dne 5. 2. 2013 doručeno orgánu I. stupně a zařazeno mezi podklady rozhodnutí. Žalobkyně byla přitom orgánem I. stupně upozorněna na právo seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalobkyni tedy změna stanoviska nebyla zatajena, neboť se s ním mohla seznámit před rozhodnutím orgánu I. stupně či v průběhu odvolacího řízení. Orgán I. stupně vyzval žalobkyni k seznámení se s podklady rozhodnutí a případnému vyjádření

přípisem ze dne 20. 1. 2013 doručeným do datové schránky dne 30. 1. 2013. Lhůta 10 dní stanovená k seznámení se s podklady rozhodnutí uplynula až dne 11. 2. 2013. Nové stanovisko obce doručené dne 5. 2. 2013 obsahující nesouhlas s připojením pozemků bylo tedy doplněno v průběhu lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí, tedy žalobkyně měla možnost se s tímto zamítavým stanoviskem obce seznámit. Žalobkyně se s podklady pro rozhodnutí seznámila, což vyplývá z vyjádření, které zaslala 27. 2. 2013. Orgán I. stupně rozhodl 14. 3. 2013. Námitka žalobkyně proto není důvodná.

55. Soud pro úplnost doplňuje, že výrok rozhodnutí orgánu I. stupně zněl: „*Žádost o připojení výše uvedených pozemků k dotčené komunikaci se zamítá.*“, bylo proto nelogické tento text doplňovat o totožnou větu doplněnou o ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo ve věci rozhodnuto, a specifikaci žadatele. Pokud chtěl žalovaný doplnit výrokovou větu orgánu I. stupně o ustanovení právního předpisu (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č.j. 6 As 286/2018-34), neměl výrok orgánu I. stupně doplňovat, ale změnit jej. Mimo to v předmětné věci žalobkyně podal tři žádosti o připojení pozemku k pozemní komunikaci, a tudíž by bylo namístě použít výraz „*žádosti*“. Tyto formální nedostatky napadeného rozhodnutí však neměly vliv na jeho zákonnost.
56. Na závěr soud dodává, že v mezidobí, od podání návrhu Ústavnímu soudu do současného rozhodnutí zdejšího soudu došlo ke změně právní úpravy ustanovením § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích tak, že oproti předchozí úpravě, kdy byl silniční správní úřad povinen před vydáním povolení o připojení ke komunikaci vyžádat souhlas vlastníka komunikace, po novele provedené zákonem č. 268/2015 Sb., se vyžaduje jen stanovisko vlastníka pozemní komunikace. Žalobkyni tedy nic nebrání, aby podala novou žádost, jejíž posouzení se bude řídit novou právní úpravou. Stanovisko vlastníka pozemní komunikace již není podle nové právní úpravy pro silniční správní úřad závazné, je jen podkladem pro rozhodnutí a musí být odůvodněno, neboť bez toho nelze jeho obsah posoudit a silniční správní úřad by k němu za takové situace neměl přihlížet.
57. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji výrokem pod bodem II podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
58. Soud výrokem pod bodem III podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.
59. Soud výrokem pod bodem IV podle § 60 odst. 5 s. ř. s. nepřiznal osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti se kterou by jí vznikly nějaké náklady.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. října 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu