



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a Mgr. Lukáše Pišvejce v právní věci **žalobkyně: obec Jenišov**, se sídlem Jenišov 88, Jenišov, *zastoupené Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem, se sídlem Praha 1, Jánský vršek 13*, proti **žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, *za účasti osoby zúčastněné na řízení: Sedlecký kaolin a.s., IČ 63509911, se sídlem Božičany 167, Božičany, zastoupené Mgr. Ing. Janou Krupičkovou, advokátkou, se sídlem Plzeň, Divadelní 3/a*, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, a rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 17. 12. 2015, čj. 21484/OD/15-2, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 11 228 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Martina Škrabala do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 22. 12. 2016, Krajskému soudu v Plzni doručnou téhož dne a zaevidovanou pod sp. zn. 30 A 220/2016, se žalobkyně domáhala,

I. aby soud rozhodl tak, že přípis Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 26. 9. 2016 čj. 1003/SÚ/16-4, a postup, kdy žalovaný nezhájil se společností Sedlecký kaolin a.s., IČ 63509911, se sídlem Božičany 167, řízení o odstranění stavby ve

smyslu § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“), za situace, kdy tato společnost bez existence veřejnoprávního povolení umístila na části pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov stavbu „připojení účelové komunikace společnosti Sedlecký kaolin a.s. (dále též „sjezd“) na komunikaci III. třídy č. III/2226“, jsou nezákonné;

II. zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, a vrácení věci k dalšímu řízení.

2. Žalobkyně doručením svého návrhu soudu iniciovala jednak řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“) a zároveň řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Vzhledem k odlišným procesním režimům těchto řízení vyloučil předseda senátu usnesením ze dne 28. 4. 2017, čj. 30 A 220/2016-78, podle § 39 odst. 2 s. ř. s. přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, k samostatnému projednání. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, byla poté zaevidována pod sp. zn. 30 A 74/2017.
3. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 17. 12. 2015, čj. 21484/OD/15-2 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“).
4. Prvoinstančním rozhodnutím bylo na základě žádosti podané dne 24. 11. 2015, a doplněné dne 2. 12. 2015, právnickou osobou Sedlecký kaolin a.s., IČ 63509911, sídlo Božičany 167, dle § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a § 12 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, povoleno připojení sousední nemovitosti p. p. č. 666, k. ú. Jenišov (účelové komunikace veřejně nepřístupné) k silnici III/2226, staničení km 0,480, p. p. č. 665, k. ú. Jenišov, v obci Jenišov, pro stavbu: „Nápojení účelové komunikace lomu na silnici III/2226 v k. ú. Jenišov“. Pro připojení sousední nemovitosti byly dále stanoveny v rozhodnutí specifikované podmínky.
5. Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“).
6. Věci stavebního řádu byly v rozhodném období upraveny stavebním zákonem.
7. Práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady jsou upraveny zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“ nebo „ZoPK“).
8. Podmínky pro připojování komunikací jsou dále upraveny ve vyhlášce Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.
9. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného vedená pod sp. zn. 30 A 220/2016 byla rozsudkem soudu ze dne 28. 7. 2017, čj. 30 A 220/2016-81, zamítnuta a závěry zdejšího soudu byly ke kasační stížnosti žalobkyně potvrzeny rozsudkem

Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2018, čj. 6 As 363/2017-11.

[III] Žaloba

10. Soud na úvod poznamenává, že pro přehlednost textu zachoval v popisu žaloby žalobkyni zavedené zkratky.
11. Žalobkyně je vlastníkem pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov (dále též „Pozemek“), na němž se v části nachází komunikace č. III/2226 (dále též „Komunikace“) a přes který je vedeno (již realizované) připojení určené k napojení pozemku parc. č. 666 v k. ú. Jenišov, resp. k napojení na tomto pozemku v budoucnu plánované komunikace (dále jen „Napojovaná nemovitost“) ke Komunikaci.
12. Mezi hranicí Napojované nemovitosti s Pozemkem a silničním pozemkem Komunikace existuje úzký pruh Pozemku, který není silničním pozemkem.
13. Zde žalobkyně pouze pro úplnost uvádí, že dle § 11 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se silničním pozemkem rozumí pozemky, na nichž je umístěno těleso dálnice, silnice a místní komunikace a silniční pomocný pozemek. Podle § 11 odst. 2 ZoPK je těleso silnice mimo území zastavěné nebo zastavitelné ohraničeno spodním okrajem a vnějšími okraji stavby pozemní komunikace, kterými jsou vnější okraje zaoblených hran zářezů či zaoblených pat náspů, vnější hrany silničních nebo záchytných příkopů nebo rigolů nebo vnější hrany pat opěrných zdí, tarasů, koruny obkládních nebo zárubních zdí nebo zářezů nad těmito zdmi.
14. Inkriminovaný pruh Pozemku nemůže být považován ani za silniční pomocný pozemek ve smyslu § 11 odst. 5 ZoPK, když není splněna podmínka totožnosti vlastníka pozemku a komunikace. Silničním pozemkem Komunikace tedy není celý Pozemek, což ostatně nerozporuje ani žalovaný, resp. je to i žalovaným opakovaně potvrzeno.
15. Žalobkyně dále popsala dosavadní procesní vývoj před silničním odborem. Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy, jako příslušný silniční správní úřad (dále jen „Prvoinstanční silniční úřad“) na základě souhlasu Krajské správy a údržby silnic Karlovarského kraje a souhlasu Policie ČR rozhodnutím ze dne 17. 12. 2015, čj. 21484/OD/15-2, připojení povolil (dále jen „Prvoinstanční rozhodnutí“). Žalobkyně nebyla účastníkem tohoto řízení. Neprodleně poté, co se o existenci Prvoinstančního rozhodnutí dozvěděla, přihlásila se žalobkyně dne 30. 3. 2016 k účastenství v předmětném řízení a dne 6. 4. 2016 podala stručné odvolání proti Prvoinstančnímu rozhodnutí.
16. Prvoinstanční správní úřad shledal toto prvotní odvolání jako nepřijatelné, když jej podala dle jeho názoru osoba, která není účastníkem řízení (přesto je předal společně se spisem žalovanému jako odvolacímu orgánu). Dne 24. 5. 2016 vydal prvoinstanční silniční úřad usnesení čj. 21484/OD/15, kterým rozhodl, že žalobkyně není účastníkem řízení (dále též „Procesní rozhodnutí“). Proti Procesnímu rozhodnutí se žalobkyně dne 8. 6. 2016 odvolala, přičemž v tomto podání podrobně rozvedla i důvody pro odvolání ve věci samé.
17. V odvolacím řízení vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 22. 7. 2016, čj. 1777/DS/16-2, kterým Procesní rozhodnutí zrušil a věc vrátil Prvoinstančnímu silničnímu úřadu k novému projednání (ve svém rozhodnutí žalovaný vyslovil právní názor, jímž byl Prvoinstanční silniční úřad, při novém projednání věci vázán, totiž že žalobkyně je

účastníkem řízení).

18. Prvoinstanční silniční úřad následně usnesením ze dne 12. 8. 2016, čj. 21484/OD/15-12, rozhodl o tom, žalobkyně je účastníkem řízení. Žalobkyně dne 23. 9. 2016 doplnila do spisu důkazy svědčící o tom, že v daném případě nejde o sousední (mezující) nemovitosti.
19. Dne 7. 12. 2016 žalovaný vydal rozhodnutí čj. 2597/DS/16-14, kterým Prvoinstanční rozhodnutí potvrdil (dále jen „Rozhodnutí“). Toto Rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 8. 12. 2016. S odkazem na judikát Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 78/2011 žalovaný uvedl, že předmětné připojení, byť vedoucí přes cizí pozemek, lze považovat za přiměřeně krátké a jako takové mu nezbývá, než je povolit. Žalovaný (silniční odbor) dovodil, že připojení ve smyslu ZoPK je možno povolit i za situace, kdy jde o připojení nemezujících nemovitostí (resp. nemovitosti nemezující s komunikací).
20. Žalobkyně shledala sporné právní otázky v následujících skutečnostech. Jak bylo popsáno výše, po věcné stránce panuje shoda v tom, že Napojovaná nemovitost a Komunikace spolu přímo nesousedí (nemezují). Z této skutečnosti žalobkyně dlouhodobě dovozuje, že není možno vydat rozhodnutí o připojení ve smyslu § 10 odst. 1 a odst. 4 písm. b) ZoPK, které předpokládají možnost vydání rozhodnutí o připojení pro připojení „sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů“ (§ 10 odst. 1 ZoPK), resp. pro „připojení sousední nemovitosti k silnici“ [§ 10 odst. 4 písm. b) ZoPK].
21. Dále se žalobkyně věnovala námitce nepřezkoumatelnosti. Závěry o výkladu pojmu sousední nemovitost dle § 10 odst. 1 ZoPK i § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona staví žalovaný (v zásadě jen a pouze) na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 1 As 78/2011 (dále jen „Judikát“), kde má Nejvyšší správní soud dle žalovaného uvádět, že *„k výkladu pojmu „sousední nemovitost“ je třeba přistoupit pragmaticky, neboť v praxi se zcela běžně vyskytují případy, kdy se má nemovitost napojit na pozemní komunikaci přes pozemek veřejnoprávní korporace (např. přes obecní potok) či přes pozemek v rukou soukromého vlastníka, který s tím ale souhlasí za finanční protihodnotu. Pokud by silniční správní úřad trval vždy na tom, aby napojovaná nemovitost s pozemní komunikací či pomocným silničním pozemkem buď bezprostředně sousedila, nebo aby byla napojena nově zřízenou účelovou komunikací, vznikaly by obtížně řešitelné situace. I připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké. Jinou otázkou však je, zda tak lze učinit proti vůli vlastníka, přes jehož pozemek má být připojení provedeno, a jaké postavení by měl tento vlastník dotčeného pozemku mít v řízení o povolení sjezdu či nájezdu.“*
22. V citovaném rozhodnutí však žádný takový závěr, natož pak celý v předchozím odstavci (a též v napadeném Rozhodnutí) uvedený citát, obsažen není. Tato citace, kterou žalovaný odkazem připisuje Nejvyššímu správnímu soudu a dovozuje z toho, že jedna z nejvyšších soudních autorit v zemi jej opravňuje k tomuto žalobou napadenému postupu, ve skutečnosti pochází z komentáře k ZoPK z pera Mgr. Černína [viz komentář v systému ASPI - Michaela Černínová, Karel Černín a Michal Tichý, Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2015].
23. Aniž by žalobkyně chtěla jakkoliv zpochybňovat odbornou erudovanost autorů předmětného komentáře, považuje za nepochybné, že právní závaznost závěru obsaženého v judikatuře Nejvyššího správního soudu je pro správní orgány kvalitativně zásadně odlišná od závaznosti názoru uvedeného v doktríně (lze-li zde o závaznosti

vůbec hovořit).

24. K obsahu citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je ještě důležité zdůraznit, že se skutečně vyjadřuje i k otázce možnosti povolovat připojení i přímo nesousedícího pozemku, bohužel pouze ve formě obiter dictum poznámky ve znění „žalobci lze sice přisvědčit, že rozhodnutí ze dne 9. 7. 2002 vydané městským úřadem vyvolává pochybnosti o jeho věcné správnosti, tyto otázky (např. nemožnost připojit k místní komunikaci „nesousedící“ nemovitost) však nejsou pro nynější řízení relevantní.“. Přestože tedy tuto otázku meritorně neřešil, vyslovil pochybnosti o tom, zda je takový postup věcně správný. Rozhodně tedy nevyslovil závěr potvrzující správnost takového postupu, jak nepravdivě tvrdí žalovaný, nýbrž relativně jasně naznačil, že pokud by takovou otázku řešil meritorně, jeho úvahy by se ubíraly právě opačným směrem.
25. Pokud bychom samotný citát četli správně, tj. nikoli s návětim „Nejvyšší správní soud konstatuje“, nýbrž „autor komentáře je toho názoru“, vyzněl by naprosto odlišným způsobem. I věta „připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké“ potom nebude mít váhu normativního ustanovení či judikurního vyjádření k dané otázce, ale pouze interpretačního pravidla, k němuž se (bez bližšího odůvodnění, které by plynulo z nějakého pramene práva) přiklonil jeden z autorů komentáře s utilitaristickým odůvodněním, že to bude pro praktické použití jednodušší. Založit na takové větě celé Rozhodnutí je minimálně velmi odvážné, dle názoru žalobkyně však spíše neobhajitelné.
26. Žalobkyně byla přesvědčena, že tento naprosto zásadní nedostatek způsobuje takovou nepřezkoumatelnost úkonů žalovaného, resp. napadeného Rozhodnutí, která sama o sobě postačuje k vyhovění jejímu žalobnímu nároku. Pochybení žalovaného je o to flagrantnější, že se jej dopustily v identické formě oba odbory (silniční i stavební), což svědčí spíše o tom, že nešlo o postup neúmyslný (což by bylo možno přičíst obyčejnému lajdáctví či nekompetentnosti konkrétních úředníků žalovaného), ale o dezinterpretaci úmyslnou, ať již s cílem usnadnit práci úřadu či snad dokonce vyjít nepřipustně vstříc osobě zúčastněné na řízení.
27. Žalobkyně dále upřela svoji pozornost na aktivní legitimaci ve věci, kterou dovodila následovně.
28. Žalobkyně je vlastníkem Pozemku. Je-li na Pozemku realizována stavba připojení, aniž by k tomu bylo vydáno veřejnoprávní povolení ve smyslu stavebního zákona, došlo nepochybně k dotčení žalobkynina vlastnického práva k Pozemku. Své vlastnické právo žalobkyně pochopitelně primárně hájí soukromoprávní žalobou, považuje nicméně za nepřipustné, aby z hlediska veřejnoprávního bylo na takovou stavbu nahlíženo jako na povolenou, když byla realizována bez jejího souhlasu, resp. evidentně proti její vůli. Žalobkyně je však zároveň územně samosprávným celkem, který pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Dle žalobkyně je jednou z klíčových potřeb jejích občanů zachování zdravého životního prostředí (resp. životního prostředí s minimem negativních zásahů), dosažení maximální bezpečnosti a eliminace negativních zásahů do kvality bydlení, resp. života v obci jako celku. Jedním z prostředků, jak dosahovat naplnění těchto potřeb je minimalizace kamionové dopravy (a z ní plynoucí znečištění emisemi a prachem) přes obec. I z tohoto důvodu si žalobkyně dosud ponechala Pozemek coby pruh pod Komunikací s přesahem i mimo silniční

pozemek Komunikace tak, aby mohla regulovat způsob a množství dopravy v obci skrze regulaci počtu a kapacity připojování ke Komunikaci. Připojení realizované společností Sedlecký kaolin, a. s. na základě postoje žalovaného pak vede přímo k naplnění zde formulovaných obav. V důsledku připojení má totiž dojít ke zvýšení kamionové dopravy přes obec v rozsahu až několik desítek denně.

29. Dle žalobkynina názoru je třeba důsledně rozlišovat mezi „povolením připojení“ a „povolením stavby“. V rámci řízení ve smyslu § 10 ZoPK totiž silniční úřad nehodnotí ani nepovoluje hmotný substrát připojení (tedy stavbu), ale posuzuje a povoluje spíše samotnou ideu připojení, a to nikoli z hlediska stavebního, ale z hlediska dopadů na plynulost a bezpečnost silničního provozu. Stavba samotná je pak povolována stavebním úřadem (případně při splnění podmínek uvedených v § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona i bez ingerence stavebního úřadu). V obecné rovině pochopitelně platí, že stavby sjezdů či připojení k sousední nemovitosti podle stavebního zákona (§ 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a)) nevyžadují územní či stavební řízení ani ohlášení stavebnímu úřadu, takže v praxi může oprávnění ke stavbě takového připojení vyplývat přímo ze zákona skutečně splývat s vydáním povolení k připojení silničním úřadem. Z hlediska práva je však třeba mezi těmito procesy důsledně rozlišovat. Silniční úřad skutečně povoluje připojení komunikace, oprávnění provést stavbu takového připojení pak ale, je-li naplněna podmínka sousedství, vyplývá přímo ze stavebního zákona (tedy nikoli z povolení připojení). V tom se ostatně žalobkyně plně ztotožnila s odůvodněním Judikátu, kde se výslovně uvádí, že *„rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci je jedním z podkladů, jež žadateli otevírá cestu k dalším krokům, které mohou při naplnění všech zákonných požadavků vyústit v samotnou realizaci připojení; tyto další kroky žadatel činí v rámci jiných řízení - územního a stavebního. Vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci silniční správní úřad neaprobuje samotnou realizaci připojení, ale pouze konstatuje jeho soulad s požadavky prováděcí vyhlášky.“*
30. Dle žalobkyně je jediným správným výkladem ten uvedený v předchozím odstavci. Z dosavadního průběhu řízení však nelze vyloučit ani příklon k argumentaci opačné (byť dle žalobkyně zcela nesprávné). Žalobkyně sice nesouhlasí se závěrem, že předmětné připojení bylo možno realizovat jen na základě Rozhodnutí, avšak nejasná formulace uvedená v Přípise (přípis Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 26. 9. 2016, čj. 1003/SÚ/16-4) a především faktické jednání osoby zúčastněné na řízení zdá se svědčit o opaku. Především z toho důvodu v rámci opatrnosti se žalobkyně touto žalobou domáhala i zrušení Rozhodnutí, a to nikoli snad z důvodu jeho nesprávnosti, ale principiální nezákonnosti spočívající již ve faktu jeho vydání za situace, kdy je jím v rozporu s dikcí § 10 ZoPK povoleno připojení nesousedící nemovitosti.
31. Co se týče dopadu Rozhodnutí do práv žalobkyně, mimo dotčení jejích procesních práv coby účastníka řízení a jejího vlastnického práva k Pozemku, je v neposlední řadě třeba uvést i její povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů ve smyslu zákona o obcích. Žalobkyně je přesvědčena, že za zásah ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba považovat její povinnost strpět nárůst kamionové dopravy, k němuž dojde (příp. může dojít) právě v důsledku nezákonného Rozhodnutí povolujícího připojení. Může být sice hodnoceno jako sporné, zda je mezi těmito skutečnostmi (tzn. vydáním Rozhodnutí a nárůstem dopravy) příčinná souvislost přímá, avšak je nepochybné, že pokud připojení nebude povoleno, k nárůstu kamionové dopravy nedojde. Žalobkyně

zároveň zdůraznila, že jednou z motivací, proč dlouhodobě drží Pozemek pod komunikací (včetně pásu již netvořícího silniční pozemek) byla právě snaha o to mít možnost regulovat (nebo alespoň mít možnost ovlivňovat coby účastník řízení) připojování dalších pozemků, resp. vytváření křižovatek.

32. Nezákonnost postupu žalovaného (silničního odboru) žalobkyně spatřuje konkrétně v těchto skutečnostech.

Přímé sousedství

33. V první řadě žalobkyně v plném rozsahu odkazuje na svůj argument týkající se nutnosti restriktivního výkladu pravidel pro výkon státní moci. Hovoří-li § 10 ZoPK o připojování sousedních komunikací, je třeba toto sousedství dle přesvědčení žalobkyně vykládat jako sousedství mezující. To vyplývá pochopitelně nejen z gramatického výkladu, ale opět i z výkladu logického. V tomto směru je tedy žalobkyně v rozporu se závěrem doktrinálním (viz citovaný komentář), který se však k danému závěru přiklonil čistě z hlediska praktického a pragmatického, při opomenutí zohlednit základní principy výkonu státní správy.

Připojení-sjezd nebo křižovatka

34. Je zajímavé, že žalovaný si sice zřejmě přečetl komentář k ZoPK, nicméně účelově opomněl vzít do úvahy některé z jeho klíčových pasáží. K otázce připojování komunikací totiž citovaný komentář výslovně uvádí následující: *„Aby šlo o přímé připojení, mělo by dále připojení vést pouze po vlastním pozemku či pozemcích vlastníka připojované nemovitosti, případně ještě přes pomocný silniční pozemek podél dané pozemní komunikace (srov. komentář k § 11 odst. 5), nikoliv přes pozemek třetí osoby. To však neznamená, že by takové „nepřímé“ připojení sousední nemovitosti nebylo možné povolit nebo že by muselo mít nutně vždy formu křižovatky. Opět platí pouze tolik, že v takovém případě se neuplatní zjednodušené pravidlo rozhodování obsažené ve větě druhé a silniční správní úřad bude muset charakter napojující cesty a z toho plynoucí formu připojení důsledně zkoumat. Svědčí-li například žadateli o připojení soukromoprávní titul, který jej opravňuje k využití pozemku třetí osoby (typicky služebnost), bude možno připojení povolit ve formě sjezdu a nájezdu, stejně jako v případě, že nepřímé připojení bude uskutečněno prostřednictvím lesní či polní cesty nebo cesty v uzavřeném prostoru či objektu (srov. výklad výše). Pokud se tedy o přímé připojení sousední nemovitosti nejedná, neznamená to nic víc, než že prostor pro úvahu o formě připojení je otevřený. Silniční správní úřad bude muset podle skutkových okolností vyhodnotit, zda se nemovitost či nemovitosti mají napojit přes pozemek třetí osoby prostřednictvím veřejně přístupné pozemní komunikace, která není polní ani lesní cestou (tudíž půjde o křižovatku), či platí něco jiného (tudíž půjde o sjezd a nájezd).“*
35. Jakékoli posouzení toho, zda v daném případě má jít o připojení formou sjezdu či křižovatky však v Rozhodnutí chybí (přestože by i dle komentáře měla být tato otázka „důsledně zkoumána“) a žalovaný se automaticky rozhoduje pro formu sjezdu. Žalobkyně je proto přesvědčena, že i z tohoto důvodu je Rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

36. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 14. 6. 2017, v němž stran použitého Judikátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 1 As 78/2011, uvedl, že s žalobkyní lze souhlasit v tom, že v přípisu je nesprávně prisuzována citace Mgr.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Černína z komentáře k ZoPK Nejvyššímu správnímu soudu, konkrétně výše uvedenému Judikátu. Nicméně tento komentář z tohoto Judikátu vychází.

37. Nelze však souhlasit se závěrem žalobkyně, že Judikát se vyjadřuje k otázce možnosti povolovat připojení i přímo nesousedícího pozemku pouze „na okraj“. Naopak celý Judikát je právě o připojení „nesousedící“ nemovitosti k místní komunikaci a o přiznání či nepřiznání účastenství vlastníka takové nemovitosti v řízení o připojení sousední nemovitosti. I samotný odst. 16 Judikátu, z něhož žalobkyně citovaný text vytrhla, začíná větou *„Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalobci z titulu vlastnictví k pozemku, přes nějž má být vedeno připojení k pozemní komunikaci, nevzniklo oprávnění být účastníkem řízení před silničním správním úřadem o povolení tohoto připojení, neboť jeho vlastnická práva k pozemku nemohla být v tomto řízení dotčena“*.
38. K pojmu sousední pozemek se vyjádřil i Ústavní soud – viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 - „sousedním pozemkem není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována“, tedy „sousední“ nerovná se „mezující“ (blíže viz dále, kde žalobkyně s tímto závěrem polemizuje).
39. V souvislosti s připojením sousedních nemovitostí i další judikatura chápe možnost připojení sousední nemovitosti i přes další pozemky (např. rozsudek Městského soudu v Praze 10 Ca 284/2005-56 ze 16. 3. 2006, v němž soud uvádí: *„Soud se však neztotožňuje s tvrzením žalobce, že měl být účastníkem řízení o povolení připojení k této komunikaci též z titulu vlastnictví k pozemku, na kterém se dotčená komunikace nachází a přes nějž má být připojení k pozemku společnosti M. vedeno“*). V praxi se může jednat např. o připojení nemovitosti k pozemní komunikaci přes chodník (i jiného vlastníka), přes pomocný silniční pozemek, přes vodní tok nebo přes travnatý pás podél komunikace.
40. Žalovaný uzavřel, že s žalobkyní nesouhlasí, že nesprávně přisouzená citace Mgr. Černína z komentáře k ZoPK Nejvyššímu správnímu soudu, konkrétně výše uvedenému Judikátu, by mohla způsobit takovou nepřezkoumatelnost úkonů žalovaného, která sama o sobě postačuje k vyhovění žalobnímu nároku. Z celého přípisu je zřejmé, že žalovaný zastává názor, že připojení k pozemní komunikaci lze realizovat i přes pozemek jiného vlastníka, a že takové připojení je sjezdem ve smyslu ustanovení § 10 ZoPK. Žalobkyní formulovaná obvinění považuje žalovaný za přehnaná a jejich posouzení ponechá na uvážení soudu.
41. Stran části žaloby, v níž se žalobkyně věnovala své aktivní legitimaci, resp. dotčení svých práv, žalovaný uvedl, že souhlasí s žalobkyní v tom směru, že realizací stavby došlo nepochybně k dotčení jejího vlastnického práva k Pozemku a také s ní souhlasí v tom, že své vlastnické právo hájí soukromoprávní žalobou. Nesouhlasí s ní však v tom, že je z hlediska veřejnoprávního na takovou stavbu nahlíženo jako na povolenou, když byla realizována bez souhlasu žalobkyně.
42. Žalovaný v napadeném přípisu mimo jiné uvedl: *„Z komentáře k ustanovení § 10 ZoPK mimo jiné vyplývá, že případné povolení vydané silničním správním úřadem totiž opravňuje žadatele k provedení připojení pouze z hlediska „úředního“ (tedy podle veřejného práva), nikoliv též z hlediska „majetkového“ (tedy podle soukromého práva). Jestliže tedy někdo zřídí připojení, které bude sice povolené, ale neoprávněné - ať už proto, že s vlastníkem pozemku vůbec nejednal, nebo proto, že se například uzavřená smlouva o služebnosti později ukázala neplatnou - pak se vlastník pozemku může domáhat před soudem svých nároků (srov. zejména*

§ 1042 obč. zák.)“.

43. Žalovaný se dále obsáhle vyjádřil k pasážím žaloby týkajícím se však nezákonného zásahu, kterého se měl dopustit stavební odbor. Vzhledem k tomu, že žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaného již byla pravomocně ukončena, nebude soud zde tyto části podrobněji rozepisovat.
44. K názoru žalobkyně, že je třeba důsledně rozlišovat mezi „povolením připojení“ a „povolením stavby“, kdy žalobkyně opírá své závěry opět o již zmiňovaný Judikát, žalovaný konstatoval, že žalobkyně Judikát interpretuje zcela chybně.
45. Judikát vznikl v době, kdy se právě ve věci povolování sjezdů zásadně změnilly právní předpisy. Judikát se musel opírat o právní stav, na základě kterého bylo vydáno soudem projednávané rozhodnutí, tedy v době platnosti stavebního zákona před novelou, proto uvádí *„rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci je jedním z podkladů, jež žadateli otevírá cestu k dalším krokům, které mohou při naplnění všech zákonných požadavků vyústit v samotnou realizaci připojení; tyto další kroky žadatel činí v rámci jiných řízení - územního a stavebního“*. Pokud by rozhodoval za současného znění stavebního zákona, zcela jistě by se věta za středníkem v Judikátu neobjevila. Těmi dalšími zákonnými kroky by pak už mohla a měla být pouze dohoda s vlastníkem pozemku.
46. Jak již však bylo uvedeno výše, to je již věcí soukromého práva, vlastník pozemku má možnost – a také ji správně využil – bránit se soukromoprávní žalobou.
47. Navíc, jak již žalovaný uvedl výše, citovaný Judikát byl od té doby do jisté míry překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 As 139/2014-26.
48. Dále se žalovaný opět vyjadřoval k námitkám, které se týkaly postupu stavebního orgánu.
49. K namítané nezákonnosti napadeného Rozhodnutí žalovaný v závěru vyjádření konstatoval, že nemůže souhlasit s žalobkyní, že v případě sjezdů není dostatečný důvod pro to považovat za „sousední“ i pozemky nemezující s pozemní komunikací. Naopak, dle názoru žalovaného k tomu existuje zásadní důvod. Pokud bychom přistoupili na výklad žalobkyně, pak by došlo k situacím, kdy by např. nebylo možno zřídit sjezd z pozemní komunikace na pozemek oddělený od silnice potokem, chodníkem, či travnatým pruhem jen proto, že má jiné parcelní číslo, než pozemní komunikace a než připojovaný pozemek.
50. Dále žalovaný uvedl, že pokud by zákonodárce chtěl pojem „sousední“ omezit pouze na pozemky mezující s pozemní komunikací, zcela jistě by to do zákona uvedl stejně, jako to udělal např. v ustanoveních § 95 odst. 1 písm. d), § 96 odst. 3 písm. d) nebo § 105 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, kde namísto pojmu „sousední pozemek“ nebo „sousední nemovitost“, používá pojmu „mají společnou hranici“ s pozemkem, popř. s těmito pozemky.
51. Žalovaný závěrem konstatoval, že z předložených spisů je zřejmé, že na silnici III/2226 bude napojena sjezdem účelová komunikace, která nebude veřejně přístupná, neboť bude sloužit potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 ZoPK. Charakter sjezdem napojované komunikace dokládá také nájemní smlouva č. 49N14/29, která je součástí spisu, uzavřená mezi

Českou republikou jako pronajímatelem a právnickou osobou Sedlecký kaolin a.s. jako nájemcem, kdy pronajímatel přenechává nájemci pozemek p.č. 666 v k. ú. Jenišov do užívání za účelem – přístupové cesty do lomu Jenišov.

52. Na základě výše uvedených skutečností žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

53. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
54. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
55. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
56. Soud rozhodl o věci samé bez jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně i žalovaný vyslovili s takovým postupem souhlas.
57. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
58. Podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.
59. Soud v předmětné věci spatřuje nepřezkoumatelnost v zásadních rozporech mezi prvoinstančním a napadeným rozhodnutím, když připomíná, že rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž se odvolání zamítá a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje nebo jímž se odvoláním napadené rozhodnutí mění, tvoří podle ustálené judikatury správních soudů jeden celek. Je tak nezbytné, aby obě rozhodnutí byla věcně jednotná. A právě to soud v dané věci postrádal.
60. Výroková část prvoinstančního rozhodnutí obsahuje v podmínce č. 5 tuto informaci: „*Toto povolení nenahrazuje jiná povolení nutná podle jiných předpisů, zejména stavebního zákona, nebo smluvní vztahy.*“ Zároveň je ve výroku uvedeno následující: „*Toto povolení je závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 zák. 500/2004 Sb., které je žadatel povinen doložit ke správnímu řízení u stavebního úřadu.*“ Není tak pochyb o tom, že prvoinstanční správní orgán skrze podmínku č. 5 a označením prvoinstančního rozhodnutí závazným stanoviskem sděluje účastníkům řízení (žalobkyni nevyjímaje), že k vlastní realizaci napojení účelové komunikace bude muset následně proběhnout řízení podle stavebního zákona.
61. Žalovaný správní orgán pak v napadeném rozhodnutí konstatoval mj. toto (str. 6): „*Vlastník pozemku v řízení o připojení vedoucím přes jeho pozemek nemůže svým nesouhlasem se záměrem docílit zamítnutí žádosti o připojení. Zákon o pozemních komunikacích totiž na rozdíl od zákona stavebního neukládá žadateli prokázat vlastnické či jiné právo k pozemku, přes nějž hodlá připojení realizovat. Úkolem správního úřadu v tomto řízení je strážit veřejné zájmy, nikoliv reflektovat zájmy soukromé. Krajský úřad má za to, že pokud žadatel splní zákonné podmínky (tj. souhlas dotčeného orgánu a vlastníka pozemní komunikace a soulad s požadavky zákona a prováděcí vyhlášky), pak samotný nesouhlas vlastníka pozemku, přes nějž má být připojení vedeno, nemůže vést k zamítnutí žádosti.*“

Žadatel však samozřejmě riskuje, že jej vlastník dotčeného pozemku bude po zřízení připojení úspěšně žalovat u obecného soudu. Případné povolení vydané silničním správním úřadem totiž opravňuje žadatele k provedení připojení pouze z hlediska „úředního“ (tedy podle veřejného práva), nikoliv též z hlediska „majetkového“ (tedy podle soukromého práva). Jestliže tedy někdo zřídí připojení, které bude sice povolené, ale neoprávněné - ať už proto, že s vlastníkem pozemku vůbec nejednal, nebo proto, že se například uzavřená smlouva o služebnosti později ukázala neplatnou - pak se vlastník pozemku může domáhat před soudem svých nároků (srov. zejména § 1042 občanského zákoníku). Může například požadovat, aby se žadatel zdržel dalšího užívání sjezdu či nájezdu, aby jej zcela odstranil a uvedl pozemek do původního stavu, aby vydal bezdůvodné obohacení odpovídající nájmu za bezprávné užívání pozemku apod. Vlastník pozemku, přes nějž je připojení vedeno, by tedy nebyl neúčastí v řízení o povolení připojení zbaven právní ochrany.“

62. Žalovaný tedy, na rozdíl od prvoinstančního správního orgánu, žádné další navazující stavební řízení nepředpokládá a sděluje účastníkům řízení, že prvoinstanční rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím napadeným) je jediným požadovaným rozhodnutím pro započetí realizace stavby napojení.
63. Uvedené citace rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou tak oporou pro závěr, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí prvoinstanční jsou v zásadní otázce naprosto protichůdná. Tento rozpor bude nezbytné odstranit, přičemž bude vhodné, aby tak učinil již prvoinstanční správní orgán. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v logickém rozporu s rozhodnutím prvoinstančním. Zároveň proto (ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s.) zrušil i prvoinstanční rozhodnutí. Správní orgány musí v dalším řízení vytýkané nedostatky odstranit a svá nová rozhodnutí (dojde-li k jejich vydání) v tom smyslu náležitě odůvodnit, při současném respektování žalobcových procesních práv (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[VI] Náklady řízení

64. Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „advokátní tarif“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
65. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).
66. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch

nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení výslovně žádnou povinnost neuložil, proto jí nebyla náhrada nákladů tohoto řízení přiznána.

Poučení:

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

V Plzni dne 12. prosince 2018

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu