

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobkyně **A R s.r.o.**, , proti žalované **obci Tuklaty**, se sídlem Na Rafandě 14, 250 82 Tuklaty, **o žalobě proti rozhodnutí zastupitelstva žalované ze dne 1. 7. 2013, č. 3/5/2013,**

t a k t o:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou u Krajského soudu v Praze dne 18. 7. 2013 domáhá zrušení rozhodnutí zastupitelstva žalované ze dne 1. 7. 2013, č. 3/5/2013, (dále též „napadené rozhodnutí“) jímž žalovaná jako vlastník místní komunikace nesouhlasila s připojením sousední nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně k místní komunikaci ve smyslu ustanovení § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V návaznosti na toto rozhodnutí zastupitelstva žalované dne 8. 7. 2012 rozhodnutím č. j. 117/13 obecní úřad žalované v pozici silničního úřadu rozhodl o tom, že se připojení nemovitostí žalobkyně na místní komunikaci nepovoluje.

Žalobkyně v žalobě podrobně argumentuje judikaturou Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS“), která připomíná, že dochází k prolínání práva soukromého a veřejného a že v případech, kdy stát vystupuje v soukromoprávní rovině, nedisponuje skutečně autonomní vůlí, neboť nelze abstrahovat od jeho veřejnoprávního postavení a striktního požadavku zákonnosti jeho jednání. Vydávání souhlasu obcí jako § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích stanoveným vlastníkem místní komunikace je podle žalobkyně právě případem výkonu vlastnického práva ve veřejném zájmu, resp. ve formě veřejné moci. Není tak skutečným výkonem vlastnického práva podle občanského zákoníku, nýbrž delegací výkonu působnosti v oblasti veřejné správy na vlastníka veřejnoprávně chráněné věci – místní komunikace – jenž podléhá správnímu řádu a musí být činěn formou rozhodování ve správním řízení.

Žalovaná se podle žalobkyně brání jakékoliv dohodě s žalobkyní, která by jí umožnila užívat pozemky, které jsou údajně v souladu s územně plánovacími informacemi vhodné pro výstavbu rodinného domu. Bez zajištění příjezdu k pozemkům sjezdem či nájezdem na místní komunikaci, jenž musí být povolen v řízení podle § 10 zákona o pozemních komunikacích, žalobkyně nemůže získat územní rozhodnutí ani stavební povolení. Dopisem předsedy stavebního výboru žalované ze dne 11. 2. 2008, který se týkal předmětných pozemků před jejich rozdělením, bylo konstatováno, že připojení pozemků na místní komunikaci nebrání žádná překážka. Přesto jí nyní žalovaná odmítá souhlas s připojením udělit, což žalobkyně považuje za

šikanózní a diskriminační jednání. Žalobkyně přitom dovozuje, že na vydání souhlasu má právní nárok a vychází z judikatury, podle níž obec ani jako vlastníka nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, tj. požadavků na průhledné a účelné hospodaření se svým majetkem. Vyjádření souhlasu obce má podle žalobkyně obdobnou povahu jako závazné stanovisko vydávané podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a jako takové by mělo být odůvodněno včetně uvedení podkladů, z nichž vycházelo, a úvah, kterými se správní orgán při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů řídil. Jediným relevantním předpisem zde přitom je podle žalobkyně jen zákon o pozemních komunikacích spolu s prováděcí právní úpravou, a z nich žádný důvod pro nepřipojení pozemků žalobkyně k místní komunikaci vyvodit nelze. V takové situaci žalobkyně má nárok na vydání souhlasného stanoviska. Napadené rozhodnutí však není nijak odůvodněno a podle žalobkyně je též zjevné, že vydáním nesouhlasu došlo k porušení celé řady základních zásad správního řízení. Žalobkyně také podotýká, že podání správní žaloby proti nesouhlasu žalované je jedinou smysluplnou cestou, jak může bránit svá práva.

Soud po posouzení žaloby dospěl k závěru, že je namístě ji odmítnout, a to z důvodu, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu, neboť žalovaná při jeho vydání nevystupovala jako správní orgán.

Podle § 6 odst. 1 zákona o místních komunikacích je místní komunikace veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.

Podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.

Podle čl. 11 odst. 2 Listiny zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

Podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích si příslušný silniční správní úřad před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, a jedná-li se o dálnici nebo rychlostní silnici též předchozí souhlas Ministerstva vnitra, v ostatních případech předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.

Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích smí v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.

Podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací vykonávají obce.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 03. 2006, č. j. 10 Ca 284/2005-56, publikovaný pod č. 920/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že vlastník pozemní komunikace má postavení účastníka řízení před silničním správním úřadem o povolení připojení sousední nemovitosti k této pozemní komunikaci, neboť k vydání povolení připojení je třeba jeho souhlasu [§ 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích] a v tomto řízení mohou být

jeho vlastnická práva k pozemní komunikaci dotčena. Naopak vlastníci pozemků pod pozemní komunikací a pozemků, přes něž má být vedeno připojení k sousední nemovitosti, postavení účastníka řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci nemají, neboť svá práva mohou plně uplatnit v následném územním a stavebním řízení.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 19. 3. 2009, č. j. 59 Ca 94/2008-31 (1867/2009 Sb. NSS) k tomu dodal závěr, že při nesouhlasném stanovisku vlastníka dotčené pozemní komunikace nelze žádosti o povolení připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci vyhovět. Souhlas či nesouhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, přitom není závazným podkladovým stanoviskem a soud není oprávněn takové stanovisko přezkoumat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.

Žalobkyně má pravdu (zejména s ohledem na závěry druhého z citovaných rozsudků) v tom, že koncepce řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci podle § 10 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích ji dostává do slepé uličky. Krajský soud v Praze se ztotožňuje s tím, že zákonná úprava nedává silničnímu úřadu možnost chybějící souhlas či vydaný nesouhlas vlastníka pozemní komunikace překonat a žádosti o připojení nemovitosti vyhovět. Současně z úpravy zákona o pozemních komunikacích je zřejmé, že vydání souhlasu je navázáno na vlastnické právo k pozemní komunikaci a právní úprava žádným způsobem nereguluje důvody, na nichž se takový souhlas či nesouhlas má zakládat, stejně jako neupravuje ani jakýmkoliv náznakem nějaký proces vedoucí k vydání takového souhlasu. Vydání souhlasu je tak nepochybně soukromoprávním projevem vlastníka pozemní komunikace jako nemovité věci a nikoliv rozhodnutím správního orgánu nebo závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Otázkou ovšem je, jaký je účel takové právní úpravy.

Důvodová zpráva k § 10 zákona o pozemních komunikacích, který se od přijetí zákona za celou dobu nijak nezměnil, uvádí, že „*Návrh převádí povolování sjezdů a nájezdů na dálnice, silnice a místní komunikace z oblasti výkonu státní správy do oblasti výkonu vlastnických práv, čímž omezuje rozsah státní správy. Proti případné šikaně vlastníka pozemní komunikace je vlastník sousední nemovitosti chráněn*

a) u nových staveb v rámci správního řízení o umístění stavby (§ 8 odst. 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a v rámci řízení o vydání stavebního povolení [26 odst. 2 písm. d) cit. vyhlášky],

b) v ostatních případech možností podat soudu návrh na ochranu svých oprávněných zájmů podle § 3 odst. 1 obč. zák. (popř. podle § 5 v případě rušení stávajícího připojení).“

Takové odůvodnění se však podle přesvědčení soudu zcela mívá s podstatou problému, zejména v pasáži, kde dovozuje, že vlastník sousední nemovitosti by mohl být chráněn proti zvůli vlastníka komunikace tím, že v rámci územního a stavebního řízení musí být posuzováno, zda stavba disponuje napojením na pozemní komunikaci. Takové posouzení vlastníkovi sousední nemovitosti nijak nepomůže, nanejvýš ho chrání před „neuváženou“ výstavbou, jež by na pozemní komunikaci připojena nebyla. Na nevydání souhlasu to však nemá ani nejmenší vliv. Možnost domoci se ochrany s odkazem na zákaz výkonu práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů v rozporu s dobrými mravy či zneužití těchto práv je pak spíše iluzorní, neboť soudy v občanském soudním řízení sice mohou konstatovat nezákonnost odpirání souhlasu s napojením nemovitosti na pozemní komunikaci, nemohou však takový souhlas nahradit, neboť nedisponují právním základem, jenž by je k vydání takového konstitutivního rozhodnutí opravňoval.

Podle soudu je totiž vadné samotné ustanovení, jež vydání rozhodnutí o povolení připojení nemovitosti na pozemní komunikaci podmiňuje souhlasem vlastníka pozemní komunikace. Zákon o pozemních komunikacích upravuje pozemní komunikace jako zvláštní

nemovité věci (jež – podle stavebně technického provedení – mohou, ale také nemusí být stavbou spojenou se zemí pevným základem), pro něž zakotvuje v ustanovení § 19 režim obecného užívání. Pozemní komunikace jsou tzv. veřejným statkem, jenž se zákonodárce ze zřejmých důvodů rozhodl chránit a za účelem garance jejich užití veřejností konstruuje mj. i zákonem stanovené vlastnictví pozemních komunikací v návaznosti na čl. 11 odst. 2 Listiny. S výjimkou účelových komunikací, jež pro svůj menší význam mohou být ve vlastnictví jakékoliv fyzické či právnické osoby, zakotvuje, že pozemní komunikace jsou ve vlastnictví veřejnoprávních korporací – státu, krajů a obcí. Jen zcela výjimečně, jako relikť z doby před účinností zákona o pozemních komunikacích a jako důsledek chybějícího ustanovení o náhradě za přechod vlastnictví k pozemním komunikacím ze zákona, může být místní komunikace, silnice či dálnice ve vlastnictví jiné osoby [viz situaci popsanou v již citovaném rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 03. 2006, č. j. 10 Ca 284/2005-56 (920/2006 Sb. NSS)].

Smyslem takto zakotveného vlastnického práva k pozemním komunikacím je zajistit co nejsnáze jejich nerušené užívání širokou veřejností, bez ohledu na eventuální majetkové poměry k pozemkům, na nichž se pozemní komunikace nacházejí. Z toho také vyplývají mantinely, v rámci nichž mohou být s nimi spojená vlastnická práva vykonávána. Zájem konkrétního vlastníka, zde obce, zde nemá žádný význam, neboť cílem správy veřejného statku obcí je (v rámci ekonomických možností) zajištění co nejlepšího uspokojení komunikační potřeby veřejnosti. V případě místních komunikací je vlastnictví přenecháno obcím s ohledem na skutečnost, že takové komunikace jsou určeny především k uspokojení místní dopravy na území obce (§ 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a že obec má nejlepší znalost lokálních komunikačních potřeb.

Rozhodovacími kritérii v samotném řízení o povolení připojení nemovitosti na pozemní komunikaci jsou přitom hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu [srov. § 12 a § 13 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“)], tedy právě hlediska zachování co nejvyšší kvality uspokojení komunikačních potřeb přenášených po předmětné pozemní komunikaci. Tyto kritéria přitom obec chrání automaticky již z toho titulu, že řízení vede v pozici věcně a místně příslušného silničního správního úřadu. Pokud zde jsou i jiná hlediska, jež obec může legitimně považovat za významná z hlediska společného zájmu obce, jako např. nesouhlas s realizací určitého projektu či stavby na připojované nemovitosti (např. z důvodů ochrany obyvatel obce před nadměrným zatížením životního prostředí, včetně nadměrného rozsahu indukované dopravy), může obec tyto zájmy účinně uplatňovat v rámci územního a stavebního řízení [srov. § 85 odst. 1 písm. b), § 109 písm. f) a § 110 odst. 2 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 167/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“)], ať již ve spolupráci s dotčenými orgány, nebo jako vlastník sousední pozemní komunikace.

Z uvedeného se tedy podává, že vydávání souhlasu podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích nemá žádné opodstatnění, neboť jeho legitimním účelem nemůže být nic jiného než to, co je již posuzováno v samotném řízení o povolení připojení nemovitosti k místní komunikaci, navíc vedeném tímtež subjektem. Jak však ukazuje tento případ, může jít současně o zákonem zakotvený institut, jenž má potenciál (bez jakéhokoliv odůvodnění) účinným způsobem zasahovat do ústavně chráněných práv vlastníků nemovitostí, kteří usilují o jejich připojení k pozemním komunikacím, jež mají, stejně jako ostatní veřejnost, právo užívat. Za těchto okolností hodnotí soud § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích ve zmínce o předchozím souhlasu vlastníka dotčené pozemní komunikace jako rozporný s ústavním pořádkem. Prostor pro ústavně konformní výklad tohoto ustanovení jako ustanovení zakotvující vydávání závazného stanoviska nebo samostatného podkladového správního rozhodnutí vlastníka pozemní komunikace (zejména když si lze představit, že takovou osobou za určitých

podmínek může být výjimečně i fyzická či právnická osoba) zde soud neshledává, neboť by otvíral mnohé další stěžejší řešitelné procesní otázky.

Z učiněného závěru, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu, resp. že žalovaná zde vůbec nevystupovala v pozici správního orgánu, však plyne, že eventuální rozhodnutí ÚS o neústavnosti aplikované právní úpravy by na výsledek tohoto řízení nemělo vliv. V obou případech by totiž soud podanou žalobu odmítl. V tomto řízení tak soud není legitimován k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. K tomu bude soud oprávněn teprve v řízení o eventuálně podané žalobě proti rozhodnutí, jímž by bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí silničního úřadu o nepovolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci, jež by se opíralo o chybějící souhlas vlastníka místní komunikace. Lze tedy shrnout, že žalobkyně se domáhá zrušení procesního úkonu učiněného žalovanou v soukromoprávním postavení vlastníka věci (pozemní komunikace), nikoliv aktu vydaného správním orgánem. Podle § 65 odst. 1 i 2 a § 4 s. ř. s. však předmětem správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být (již pojmově) pouze akt vydaný správním orgánem. Proto soudu nezbylo, než podle § 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítnout jako nepřipustnou.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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 nejblíže 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.

V Praze dne 23. července 2013

Olga Stránská, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:

Vlasáková