



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: a) Pa. B., b) Pe. B., c) L. B., všichni zastoupeni Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem třída 9. května 640/22, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I. M. S., zastoupený JUDr. Ladislavem Novotným, advokátem se sídlem třída 9. května 1282, Tábor, **II. Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2013, č. j. 5 A 72/2013 – 137,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne ze dne 14. 8. 2013, č. j. 5 A 72/2013 – 137, zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného [dále jen „stěžovatel a)“] ze dne 12. 4. 2013, č. j. 9/2013-510-RK/6, a vrátil věc k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí ze dne 16. 11. 2012, č. j. 269/2012-910-IPK/12, kterým ministerstvo povolilo jako stavební úřad k žádosti osoby zúčastněné na řízení II. [dále jen „stěžovatel b)“] stavbu „Dálnice D3, Tábor - Veselí nad Lužnicí, stavba 0306 - obchvat Tábora (pravý jízdní pás)“ v rozsahu následujících stavebních objektů: „SO 6-102 - Uprava komunikace v km 76,765 - 79,125; SO 6-106 - Uprava pro hlásky; SO 6-176 - Příjezdy k DUN; SO 6-190 - Svislé a vodorovné značení (definitivní); SO 6-250 - Opěrné zdi (pro hlásky); SO 6-310 - Přeložky a úpravy kanalizací; SO 6-340 - Opravy stávajících DUN a jejich příslušenství; SO 6-491 - Systém SOS, Kabelové vedení; SO 6-492 - Systém SOS, Hlásky; SO 6-493 - Systém SOS, Meteostanice; SO 6-496 - Systém SOS, Kabelové prostupy

a kabelovody; SO 6-497 Systém SOS, Automatické sčítače dopravy; SO 6-806 - Vegetační úpravy“ (dále jen „stavba“).

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobci (dále jen „účastníci řízení“) jsou vlastníky nemovitostí v bezprostředním sousedství stavby, které jsou v současné době napojeny na stávající silnici I/3 přes komunikaci nacházející se na sousedním pozemku ve vlastnictví společnosti ARMEX Oil, s. r. o., kde je umístěna čerpací stanice pohonných hmot (PHM). Pro věc podle jeho názoru není podstatné, na základě jakého soukromoprávního titulu získali účastníci řízení právo chůze a jízdy po obslužné komunikaci k čerpací stanici PHM a že povolení k připojení této komunikace na silnici I/3 již pozbylo platnosti. Důležité je, že stále platí pravomocná rozhodnutí, kterými byly umístěny a povoleny stavby účastníků řízení a bylo povoleno jejich užívání. Práva založená těmito rozhodnutími nemohou zaniknout jen v důsledku výstavby na vedlejším pozemku. Okresní úřad v Táboře (při vydávání výjimky z ochranného pásma silnice) a Městský úřad Tábor (při rozhodování o umístění, povolení a užívání staveb) pochybily, když do svých rozhodnutí nezahrnuly obdobné časové omezení, jaké je obsaženo ve všech rozhodnutích týkajících se čerpací stanice PHM a obslužné komunikace k ní. Důsledky tohoto pochybení však nelze přenášet na účastníky řízení, kteří postupovali standardně, přičemž z ničeho není patrné, že by nebyli v dobré víře. Za nepodložené označil městský soud tvrzení stěžovatelů, že žalobci museli vědět o plánované výstavbě dálnice a kalkulovali s tím, že k jejich provozovnám bude zřízen sjezd. O výstavbě dálnice D3 se v té či oné podobě uvažuje již od 80-tých let 20. století. Není povinností stavebníka zkoumat, zda se v okolí jeho pozemku plánuje další výstavba a nakolik je výstavba aktuální. To je povinností stavebního úřadu, který by tyto informace měl v podobě omezení promítnout do rozhodnutí o žádosti stavebníka. To, že tak neučinil, má nyní závažné důsledky pro stěžovatele b) jako investora dálnice D3. Nelze však připustit, aby důsledky výše uvedených pochybení dopadly na účastníky řízení, kteří užívají své stavby již od roku 2000, přičemž rozhodnutí vydaná ohledně jejich staveb nebyla zrušena a svědčí jim presumpce správnosti. Městský soud se plně ztotožnil se stěžovatelem a) v tom, že otázku nemožnosti přístupu k nemovitostem po dokončení stavby dálnice měl řešit již Městský úřad v Táboře. K tomu ovšem nedošlo, což nemůže jít k tíži účastníkům řízení. Časové omezení staveb bylo vyjádřeno pouze v rozhodnutích, která se týkala čerpací stanice PHM a obslužné komunikace k ní. Účastníci řízení nebyli účastníky těchto řízení, rozhodnutí v nich vydaná jim nebyla doručována a nebyli povinni vědět o tom, jaká omezení ukládá stavební úřad stavebníkům na sousedních pozemcích. Jim samotným žádné omezení uloženo nebylo. To, že rozhodnutí o připojení pozbylo platnosti, se stalo v důsledku pozdější stavební činnosti jiného stavebníka, tj. stěžovatele b). Tento stavebník musí respektovat nabytá práva stavebníků dřívějších. Účastníci řízení mají i nadále právo využívat předmětnou obslužnou komunikaci z titulu správních rozhodnutí vydaných v řízeních o jejich žádostech. Není věcí soudu, aby určoval, jak má stěžovatel a) dále postupovat, zda má zřídit sjezd k nemovitostem účastníků řízení či zda je má odškodnit. Jisté však je, že účastníci řízení nemohou pozbyt jediného stávajícího přístupu ke svým nemovitostem, a tím pádem bez náhrady přijít o své dosavadní investice do nich. Takový stav by byl stavem protiprávním.

Proti rozsudku městského soudu podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnosti.

pokračování

Stěžovatel a) v kasační stížnosti uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Především vyslovil nesouhlas s právním názorem městského soudu, že okamžikem právní moci kolaudačních rozhodnutí ke stavbám účastníků řízení měli tito bez dalšího nabýt automaticky i veřejnoprávní oprávnění k časově nijak neomezenému užívání připojení svých nemovitostí na pozemní komunikaci I/3 - budoucí dálnici D3 přes sousední pozemky. Tedy bez ohledu na to, že připojení čerpací stanice PHM a obslužné komunikace k ní na silnici I/3 bylo povoleno pouze jako dočasné (do doby výstavby dálnice D3) a prokazatelně pozbylo platnosti dnem 9. 9. 2008. Podle stěžovatele a) městský soud pominul právní úpravu připojování pozemních komunikací v ust. § 10 zákona č. 13/1997, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pozemních komunikacích“). Podle tohoto ustanovení lze sousední pozemky a pozemní komunikace navzájem připojovat zřízením sjezdů nebo nájezdů pouze na základě povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem. Podmínky uvedené v takovém povolení, včetně jeho časového omezení, působí *erga omnes* a jsou závazné i pro všechny uživatele povoleného připojení. Pokud povolení k připojení na silnici I/3 pozbylo platnosti, používali účastníci řízení, a stejně tak i jejich zákazníci a obchodní partneři, tento sjezd v rozporu se zákonem. Je nepřijatelné, aby napadeným rozsudkem byla poskytována soudní ochrana nezákonnému jednání účastníků řízení. Pokud jde o vztah mezi účastníky řízení a společností ARMEX Oil, s. r. o., jedná se o smluvní vztah mezi těmito soukromými subjekty. V případě povoleného připojení nemovitostí společnosti ARMEX Oil, s. r. o., na silnici I/3 a využití tohoto připojení účastníky řízení proto i zde musí platit obecná zásada, že nikdo nemůže na jiného převést více práv, než kolik jich sám má. V této souvislosti lze poukázat také na závěr Nejvyššího soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 29. 2. 2009, sp. zn. 22 Cdo 3969/2000, že z vlastnického práva k nemovitostem nevyplývá soukromé právo k přístupu na přilehlou pozemní komunikaci, jehož ochrany by bylo možno domáhat se v soudním řízení. Dále stěžovatel a) namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť městský soud ho zavázal ke zřízení sjezdu k nemovitostem účastníků řízení, což není možné, protože takový sjezd by byl v nedostatečné vzdálenosti od dálniční mimoúrovňové křižovatky, což je v rozporu s technickými normami. K dálnici lze nadto podle ust. § 10 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích připojit jen takovou stavbu, která svým účelem slouží výlučně uživatelům těchto pozemních komunikací, ale i to je však možno učinit pouze z odpočívky. V dané lokalitě žádná odpočívka neexistuje. Se zřízením sjezdu nesouhlasí ani dotčený orgán, Ministerstvo vnitra. Co se týče alternativní možnosti odškodnění účastníků řízení, pak tento závazný právní názor soudu je zmatečný, protože stěžovatel a) je v pozici speciálního stavebního úřadu, který posuzuje žádost stavebníka. Nemůže tedy účastníky řízení odškodnit. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

Spolu s kasační stížností podal stěžovatel a) návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který odůvodnil tím, že v důsledku napadeného rozsudku dochází k zastavení již zahájených stavebních prací na předmětném úseku budoucí dálnice D3, což se zásadním způsobem promítne do nákladů, které bude muset stavebník, potažmo Česká republika, vynaložit v souvislosti s touto stavbou ve veřejném zájmu. Stěžovatel a) opatřením stanovil přechodnou úpravu provozu na předmětné pozemní komunikaci, kde je provizorní napojení nemovitostí účastníků řízení řešeno z aktuálně zmodernizovaného a zprovozněného levého jízdního pásu dálnice D3. Příjezd k nemovitostem ve vlastnictví

účastníků řízení se mění pouze v tom smyslu, že je zajištěn z nově zprovozněného modernizovaného levého jízdního pásu.

Stěžovatel b) v kasační stížnosti uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že při rozhodování o umístění stavby a povolování stavby není povinností nikoho jiného než stavebníka, aby splnil jednotlivé podmínky pro vydání uvedených rozhodnutí. Mezi ně patří i povinnost zajištění přístupu k předmětné stavbě, kterou účastníci řízení splnili tím, že využili možnost zajištění přístupu a příjezdu přes čerpací stanici PHM, jejíž součástí byla stavba obslužné komunikace dočasné povahy. Veškerá správní rozhodnutí vydaná ve věci stavby účastníků řízení pak pouze reagovala na stav platný v době vydání těchto rozhodnutí. V momentě, kdy platnost některých rozhodnutí, stanovisek či stanovených podmínek, za nichž bylo stavební povolení ve věci stavby účastníků řízení vydáno, ztratila platnost, je na účastnících řízení, aby takové rozhodnutí, stanovisko či podmínky pro řádné užívání splnili opětovně a na své náklady. Ačkoli stavební povolení či kolaudační rozhodnutí neobsahují časovou omezenost, tato skutečnost ještě neznamená, že by časové omezenost nemohla, či neměla, být dána podmínkami, na základě kterých byla vydána. Názor městského soudu, že vydáním stavebního povolení a kolaudací stavby dochází k trvalé možnosti užívání takové stavby v celém rozsahu, aniž by byly splněny, či i dále platily, podmínky, za kterých byla rozhodnutí vydána, je nesprávný. Podobně je tomu u závěru, že práva založená stavebním povolením a kolaudací stavby nemohou zaniknout jen v důsledku výstavby na vedlejším pozemku. Právo užití dočasné obslužné komunikace není totiž založeno stavebním povolením ani kolaudačním rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím ministerstva, kterým bylo napojení obslužné komunikace na silnici I/3 povoleno jako dočasné a v momentě zahájení výstavby dálnice D3 pozbylo platnosti. Právo chůze a jízdy po obslužné komunikaci náležející účastníkům řízení nezakliklo v důsledku stavby na vedlejším pozemku, ale v důsledku pozbytí platností rozhodnutí, kterým bylo založeno. Stěžovatel b) zcela jasně ohraničil svůj souhlas se stavbou čerpací stanice PHM i obslužné komunikace dobou, kdy bude komunikace převedena do sítě dálnic s předpokladem cca 25 let. K řešení přístupu ke stavbám účastníků řízení nemusel nic namítat, neboť takový přístup byl v dané chvíli dán a vázán podmínkami povolení vydaného silničním správním orgánem, tedy s časovým omezením. Nelze se proto ztotožnit s právním názorem městského soudu, že je chybou Okresního úřadu v Táboře, resp. následně Městského úřadu v Táboře, při rozhodování o umístění, povolení a užívání stavby účastníků řízení v tom, že do svých rozhodnutí nezahrnul časové omezení. To totiž existovalo na základě již dříve vydaných rozhodnutí nezávisle na těchto řízeních, což bylo účastníkům řízení známo nebo alespoň známo být mělo a muselo. To, že pro realizaci své stavby sami navrhli přístup po časově omezené komunikaci, nelze přičítat k tíži správních orgánů nebo k tíži či riziku stěžovatele b), když časová omezenost obslužné komunikace byla dána správním rozhodnutím, jež zavazovalo, po dobu časového omezení, všechny uživatele této komunikace. Nelze tedy spravedlivě a v souladu s principem dobrých mravů po stěžovateli b) požadovat, aby podmínky potřebné pro užívání stavby účastníků řízení, jejichž splnění bylo a je věcí účastníků řízení, plnil stěžovatel b) za účastníky řízení ke své tíži a na své náklady, když důvodem jejich zániku nebyla jeho činnost, jak nesprávně dovozuje městský soud. Protože povolení k připojení na silnici I/3 pozbylo platnosti, používali účastníci řízení příslušný sjezd v rozporu se zákonem. Nesprávným rozhodnutím městského soudu tak dochází k legalizaci nezákonného jednání účastníků řízení a přiznání práva, jež trvale nemohli získat ani

pokračování

žádným právním vztahem se společností ARMEX Oil, s. r. o. Závěr městského soudu, že současný stav územního plánu neumožňuje jiný způsob přístupu k nemovitostem účastníků řízení, je pro posouzení řešené problematiky právně irelevantní, protože takový stav v době povolování stavby účastníků řízení neexistoval. Účastníci řízení si mohli sami zvolit jinou možnost pro přístup. Není pravdou či prokázanou skutečností, že neexistuje možnost jiného připojení, když např. možnost připojení na místní komunikaci v obci (cca do 200 m) v době vydání stavebního povolení stavby účastníků řízení existovala a stále existuje. Splnění podmínky zajištění nového přístupu nelze požadovat po stěžovateli b) a ani na jeho náklady. Napadený rozsudek městského soudu se nad rámec výše uvedeného nijak nevyrovnává s argumentací, že ust. § 10 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích neumožňuje přímo na dálnici nebo rychlostní komunikaci napojovat stavby, a to vyjma staveb připojených z odpočívek těchto komunikací, které slouží uživatelům těchto komunikací. Z uvedených důvodů stěžovatel b) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

Spolu s kasační stížností podal stěžovatel b) návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který odůvodnil tím, že mu zastavením stavebních prací vzniká nenahraditelná újma, především z důvodu zvýšené valorizace fakturovaných cen zhotoviteli stavby, celkového navýšení režijních nákladů, případně též nemožností zahrnout stavbu do předpokládaného časově limitovaného dotačního titulu z fondů EU. Dále může dojít k majetkové újmě vzniklé zhotoviteli předmětné stavby, který bude následně své nároky uplatňovat vůči stěžovateli b). Tato újma by spočívala zejména ve škodách vzniklých v souvislosti s přerušением prací na již provedených a realizovaných konstrukcích, neúměrným prodloužení doby trvání dopravně inženýrského opatření, vázání a nemožnosti využití použitých výrobních kapacit na jiné stavbě, v navýšení výrobních a správních režii, v navýšení plateb za pojištění, bankovní garance, provozování zařízení staveniště a „konzervaci“ stavby na dobu neurčitou. Lze předpokládat, že tato újma se bude pohybovat v řádech několika milionů korun a bude tedy nepoměrně větší, než újma, která by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout účastníkům řízení, kterým byl ostatně i po dobu stavebních prací zachován přístup k jejich nemovitostem.

Účastníci řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnili s argumentací městského soudu. Vydaná správní rozhodnutí založila jejich dobrou víru, že stavby v jejich vlastnictví jsou zřízeny jako trvalé a přístupové poměry k těmto nemovitostem jsou také založeny trvale. Účastníci řízení nikdy neuvažovali o možnosti alternativního připojení, jehož vybudování v dané lokalitě je nad jejich možnosti. Poukázali na skutečnost, že ze strany státu došlo k odškodnění společnosti ARMEX Oil, s. r. o., z důvodu povolení připojení čerpací stanice PHM minimálně do roku 2021. Pokud by toto povolení zaniklo, nebyl by pro odškodnění důvod. Ze strany státu nelze stejnou situaci posoudit pokaždé odlišně. Vedle toho jsou účastníci řízení přesvědčeni, že existence či neexistence odpočívky v dané lokalitě je problémem pouze projektové dokumentace, v níž bylo vybudování odpočívky v dané lokalitě pominuto, když stavby v jejich vlastnictví lze označit za stavby, které svým účelem slouží uživatelům pozemních komunikací, a tedy by bylo možné zachovat připojení jejich nemovitostí k dálnici D3 za předpokladu, že by stavebník do předložené projektové dokumentace vybudování odpočívky zahrnul. Vzdálenost napojení od mimoúrovňové křižovatky je pak otázkou pouze místa vyústění napojení na dálnici. Účastníci řízení proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl. S

přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti vyjádřili nesouhlas, neboť podle nich není na místě porovnávat újmu, která může vzniknout stavebníkovi tím, že nebude pokračováno v realizaci stavby, s újmou, která může vzniknout účastníkům řízení. Je nutné vzít v potaz i rozsah případných škod, které vzniknou stavebníkovi v případě, že bude pokračovat v realizaci stavby a následně dojde k zamítnutí kasačních stížností.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze spisu vyplynulo, že povolení k připojení čerpací stanice PHM na silnici I/3 vydal stěžovatel a) dne 17. 8. 1995, a to „*do doby výstavby dálnice D3*“. Dne 16. 5. 1996 rozhodl Městský úřad Tábor o umístění stavby čerpací stanice PHM jako dočasné stavby „*do roku 2021, t.j. na dobu 25 let*“. Podle podmínky č. 10 jsou součástí podmínek územního rozhodnutí i podmínky povolení ze dne 17. 8. 1995. Podle podmínky č. 11 se „*dle vyjádření ŘS ČR*“ stavba povoluje na dočasnou dobu 25 let a „*dle povolení MD ČR*“ do doby výstavby dálnice D3. Dne 12. 12. 1996 vydal Okresní úřad v Táboře stavební povolení na příjezdovou komunikaci k čerpací stanici PHM. Podle podmínky č. 14 jsou součástí tohoto rozhodnutí mj. i podmínky obsažené v povolení vydaném ministerstvem dne 17. 8. 1995. Dne 4. 2. 1997 vydal Městský úřad Tábor pro čerpací stanici PHM stavební povolení; součástí výroku je i podmínka č. 10, v níž se uvádí, že v souladu s rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 8. 1995 se stavba povoluje „*do doby výstavby dálnice D3*“. Dne 29. 4. 1998 povolil okresní úřad užívání příjezdové komunikace, opět s odkazem na povolení žalovaného ze dne 17. 8. 1995.

Z výše uvedeného je patrné, že rozhodnutí o umístění stavby čerpací stanice PHM nerespektovalo omezenou délku povolení k jejímu připojení na silnici I/3, respektive její umístění povolilo na omezenou dobu odvozenou od jiné skutečnosti. Oproti tomu navazující povolení, která jsou rozhodující pro realizaci a užívání nemovitosti, tedy stavební povolení pro čerpací stanici i pro příjezdovou komunikaci, a také povolení užívání příjezdové komunikace, již původně stanovený rozsah povolení k připojení čerpací stanice PHM na silnici I/3 respektují. Zatímco tak bylo čerpací stanici PHM možno umístit až do roku 2021, její stavba i stavba příjezdové komunikace byly povoleny jako dočasné toliko do doby výstavby dálnice D3. Je proto možno přisvědčit ministerstvu, že připojení čerpací stanice PHM a obslužné komunikace k ní na silnici I/3 bylo povoleno pouze jako dočasné do doby výstavby dálnice D3. Výstavbou dálnice je přitom nutno rozumět již zahájení její výstavby, brání-li nadále rozumnému užívání příjezdové komunikace. Tak tomu je podle spisu i v posuzované věci; Nejvyšší správní soud tudíž v dalším posouzení kasačních stížností vychází ze stejného skutkového a právního stavu jako městský soud, tedy že v důsledku výstavby dálnice D3 pozbylo platnosti povolení k připojení čerpací stanice PHM a navazující obslužné komunikace na silnici I/3.

Co se nemovitostí žalobců týče, o jejich připojení k pozemní komunikaci bylo rozhodováno následovně. Stavba motocentra byla povolena stavebním povolením vydaným Městským úřadem Tábor dne 8. 2. 1999, č. j. SÚ 4/99-Ná. V tomto stavebním povolení se uvádí, že „*příjezd na pozemek bude ze stávající obslužné komunikace stávající*

pokračování

čerpací stanice JET. Výjezd z pozemku je řešen opět napojením na stávající obslužnou komunikaci přes pozemek 1155/28.“ Kolaudační rozhodnutí Městského úřadu v Táboře ze dne 30. 6. 2000, č. j. SÚ 1897/00-Ná, kterým se povoluje užívání motocentra, uvádí: „Příjezd na pozemek je ze stávající obslužné komunikace stávající čerpací stanice JET. Výjezd z pozemku je řešen opět napojením na stávající obslužnou komunikaci přes pozemek par.č. 1155/28.“ Územní rozhodnutí o umístění stavby „Pneuservis + čerpací stanice LPG“ vydané Městským úřadem v Táboře dne 3. 9. 1998, č. j. ÚA 882/98-Če, uvádí, že „přístup o příjezd na staveniště bude ze silnice I/3 ve správě SOS - Tábor, přes pozemky p.č. 1155/27, 1178/22, 1601/4, ve vlastnictví DuPont CONOCO Čs spol. s r.o., s kterou bude uzavřeno břemeno o přístupu na pozemky 1155/29 a 1155/28, před požádáním o stavební povolení.“ Dne 8. 2. 1999 vydal Městský úřad v Táboře dvě stavební povolení, jednak pro pneuservis a čerpací stanici LPG, jednak pro motocentrum. V podmínkách uvedl, že příjezd na pozemek a výjezd z něj je řešen napojením na stávající obslužnou komunikaci k čerpací stanici PHM. Dne 29. 6. 2000 vydal Městský úřad v Táboře kolaudační rozhodnutí, jímž povolil užívání pneuservisu a čerpací stanice LPG, dne 30. 6. 2000 pak povolil užívání motocentra. V obou těchto rozhodnutích opět uvedl, že příjezd a výjezd je řešen napojením na stávající obslužnou komunikaci k čerpací stanici PHM, přičemž podmínky územního rozhodnutí i stavebního povolení byly splněny.

Z výše uvedeného vyplývá, že při rozhodování o připojení nemovitostí žalobců k pozemní komunikaci nebyla zmíněna ani nijak zohledněna skutečnost, že stávající obslužná komunikace byla povolena jako dočasná. Tato skutečnost nebyla zmíněna ani ve stanoviscích nebo vyjádřeních dotčených orgánů, ministerstva či Ředitelství silnic a dálnic. Podobně tuto skutečnost nezmiňuje ani rozhodnutí Okresního úřadu v Táboře o povolení výjimky z ochranného pásma silnice I/3 ze dne 16. 7. 1998. To v podmínkách uvádí, že vjezd a výjezd je řešen přes stávající připojení čerpací stanice PHM a že pro dané území se jedná o jediný sjezd, další nebude povolen.

Jedním z důsledků výstavby dálnice D3 je tedy zánik obslužné komunikace, ke které jsou připojeny nemovitosti žalobců i čerpací stanice PHM. Stavba čerpací stanice PHM byla povolena pouze jako stavba dočasná, kdežto žalobcům byly povoleny výlučně stavby trvalé. Nejvyšší správní soud nepovažuje za prokázané, že žalobcům muselo být známo časové omezení připojení sousedící čerpací stanice PHM na silnici I/3. Zásadní právní otázkou pak je, zda vůbec měli žalobci povinnost takovou skutečnost zjišťovat a také zda se časové omezení připojení sousední nemovitosti přeneslo i na připojení nemovitostí žalobců, ačkoliv nebylo v povolovacích rozhodnutích výslovně vyjádřeno. S tím souvisí otázka, zda žalobci mohou přijít o jedinou úředně schválenou přístupovou cestu ke svým nemovitostem v důsledku vydání stavebního povolení na stavbu úseku dálnice, pokud jim i nadále svědčí územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí k jejich nemovitostem, které s připojením na pozemní komunikaci počítá bez výslovného omezení. K tomu je třeba se zabývat povahou řízení o připojení nemovitosti k pozemní komunikaci, rozsahem povinností silničního správního úřadu a stavebníka v tomto řízení a vztahem tohoto řízení k řízením navazujícím, která se již týkají realizace stavby připojení, respektive stavby připojované nemovitosti.

Prvně je ovšem nutné k námitkám ministerstva uvést, že zdejší soud neposoudil napadený rozsudek jako nepřezkoumatelný. Městský soud totiž zavázal stěžovatele a)

pouze právním závěrem, že se rozhodnutí ministerstva dotklo práv žalobců nezákonným způsobem a také v čem toto dotčení spočívalo. Nezavázal stěžovatele a) v dalším postupu ohledně možného vypořádání nároků žalobců, dokonce výslovně poznamenal, že „(n)ení pochopitelně věcí soudu, aby určoval, jak má žalovaný dále postupovat, zda má zřídit sjezd k nemovitostem žalobců či zda má žalobce odškodnit. Jisté však je, že žalobci nemohou pozbýt jediného stávajícího přístupu ke svým nemovitostem, a tím pádem bez náhrady přijít o své dosavadní investice do nich: takový stav by byl stavem protiprávním.“ Není rozhodné, zda městský soud přdestřel možná řešení protiprávního stavu právními prostředky, kterými stěžovatel a) nedisponuje, nebo způsobem, který stěžovatel a) nemůže využít s ohledem na konkrétní poměry v území, kde má být stavba realizována. Stále se jedná o úvahy soudu nad rámec nezbytného. Podstatný je především závěr městského soudu, že žalobcům byla vydána rozhodnutí, která autoritativně vyslovila, že budou moci trvale užívat stávající obslužnou komunikaci k čerpací stanici PHM. Nelze přehlížet, že argumentace městského soudu navazuje na porovnání situace žalobců a společnosti ARMEX Oil, s. r. o., která byla Ředitelstvím silnic a dálnic odškodněna, zatímco s žalobci nebylo o případném odškodnění ani jednáno. Rolí soudů, zejména v takto složitých případech, není bezduché tlumočení právních norem. Odůvodnění soudního rozhodnutí směřuje především ke stranám sporu a jeho cílem má být v rámci posouzení a zodpovězení právních otázek i zohlednění toho, co závěry soudu znamenají pro další vývoj případu, případně při určitém zobecnění i pro širší praxi správních orgánů. Úvahy městského soudu, byť ne možná zcela přesné nebo vyčerpávající, jsou přínosné a adresátům napadeného rozsudku bez pochyb srozumitelné. Stížní námitky ministerstva jsou proto v tomto směru nedůvodné.

Co se týče povahy řízení o připojení nemovitosti k pozemní komunikaci, pak podle ust. § 10 odst. 3 zákona o pozemkových komunikacích na dálnici a na rychlostní silnici může být přímo připojena z odpočívky jen stavba, která svým účelem slouží výlučně uživatelům těchto pozemních komunikací (např. čerpací stanice pohonných hmot, motorest, motel, autoservis). Podle § 10 odst. 4 téhož zákona příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení a) o připojení dálnice, silnice nebo místní komunikace k jiné pozemní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka pozemní komunikace vyšší kategorie nebo třídy, b) 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 § 4 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, se v podmínkách pro umístění stavby stanoví mj. napojení na pozemní komunikaci. Podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, musí připojení staveb na pozemní komunikace svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.

V řízení o připojení k pozemní komunikaci podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích silniční správní úřad posuzuje jen možný vliv plánovaného připojení na samotnou pozemní komunikaci a na bezpečnost a plynulost provozu na této komunikaci.

pokračování

Bližší podmínky, za nichž může být takové povolení vydáno, jsou stanoveny v § 12 odst. 1 až 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích, která určuje zejména technické parametry sjezdů a nájezdů na pozemní komunikace, neobsahuje však povinnost silničního správního úřadu posuzovat vliv povolení na vlastnická práva osob odlišných od žadatele a vlastníka dotčené pozemní komunikace. Povolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci není povolením samotné realizace stavby tohoto připojení, ať již formou sjezdu nebo účelové komunikace. V průběhu tohoto řízení není vůbec zřejmé, zda bude připojení realizováno, silniční správní úřad nemůže předjímat, zda žadatel bude před realizací připojení a v jejím průběhu postupovat podle příslušných právních předpisů, a nemůže ani suplovat činnost obecného stavebního úřadu (k tomu nutno dodat, že od 1. 1. 2013 již není stavba připojení povolována stavebním úřadem). Silniční správní úřad tak v řízení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích neřeší otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným budoucí stavbou. Vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci tak silniční správní úřad neaprobujeme samotnou realizaci připojení, ale pouze konstatuje jeho soulad s požadavky prováděcí vyhlášky (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2006, č. j. 10 Ca 284/2005 – 56, publ. pod č. 920/2006 Sb. NSS).

Povolení připojení k pozemní komunikaci vytváří veřejnoprávní mantinely, v jejichž rámci je vlastníku nemovitosti umožněno, a to zvláště prostřednictvím soukromoprávních institutů. K tomu již v rozsudku ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 78/2011 – 58, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je třeba oddělit dvě roviny připojení k pozemní komunikaci. První je rovina ryze veřejnoprávní, kdy silniční správní úřad zkoumá možnosti, zda je v širších souvislostech a místních i nemístních poměrech připojení k pozemní komunikaci žádoucí a vzniklé omezení pro síť pozemních komunikací i účastníky silničního provozu snesitelné. Svým rozhodnutím vymezuje stavebníkovi či vlastníkově nemovitosti hranice, v jejichž rámci může být veřejné právo připojení k pozemní komunikaci realizováno prostřednictvím různých soukromoprávních institutů, zpravidla dohodou mezi vlastníky sousedních nemovitostí.“* Tyto dvě roviny připojení k pozemní komunikaci určují i rozsah povinností silničního správního úřadu a stavebníka (vlastníka nemovitosti). Je-li povinností silničního správního úřadu posuzovat v širších souvislostech připojení k pozemní komunikaci, pak tuto povinnost nelze přenášet na stavebníka, a to ani v podobě povinnosti zjišťovat, jakým způsobem nebo v jakém rozsahu bylo povoleno připojení ostatních nemovitostí k pozemní komunikaci. Skutečnost, že připojení čerpací stanice PHM na silnici I/3 bylo pouze dočasné, měl do svých rozhodnutí týkajících se žalobců promítnout příslušný stavební úřad. Veřejné subjektivní právo připojení k pozemní komunikaci je tak vyjádřením výše uvedené veřejnoprávní roviny a nejedná se o převod práva od vlastníka sousední nemovitosti, jak dovozuje stěžovatel a).

Lze přisvědčit stěžovateli b), že je povinností stavebníka, aby splnil podmínky pro vydání jednotlivých správních rozhodnutí, která mu umožní realizovat stavbu, a to včetně zajištění přístupu k této stavbě. Splnění těchto podmínek posuzuje a stvrzuje příslušný správní orgán, zpravidla stavební úřad, a na něm leží odpovědnost za správnost takového posouzení. Z toho ostatně vychází i zásada presumce zákonnosti správních rozhodnutí. Pokud je stavebník v dobré víře, pak je do značné míry, přinejmenším v rovině nároku na náhradu škody, chráněn i v případě, že je mu povolena realizace stavby, která požadované podmínky nespĺňuje. Právo užívání komunikace, ke které byly nemovitosti žalobců

připojeny, bylo založeno rozhodnutími orgánu veřejné moci. Protože žalobci neměli povinnost zjišťovat, zda je připojení sousední nemovitosti časově omezeno, nelze shledat, že by jejich jednání bylo v rozporu s dobrou vírou. Při rozhodování o povolení realizace a užívání jejich nemovitostí nebylo časové omezení připojení čerpací stanice PHM dotčenými orgány namítáno a nelze dovozovat, že podmínky rozhodnutí vycházejí z obsahu rozhodnutí vydaného jinému subjektu v odlišných řízeních, kterých se žalobci ani neúčastnili. Takový závěr by byl v rozporu se zásadami právního státu, neboť obsah správních rozhodnutí by byl neurčitý a proměnlivý bez ohledu na vůli účastníků řízení. Okamžikem právní moci kolaudačních rozhodnutí nebránilo žalobcům z veřejnoprávního hlediska nic tomu, aby využívali připojení k pozemní komunikaci. Lze souhlasit s městským soudem, že pokud stavební úřad neposoudil řádně otázku připojení nemovitostí žalobců k rychlostní silnici I/3, v důsledku čehož byla přiznána sousedícím subjektům veřejná subjektivní práva o různém rozsahu, nemá na právní postavení žalobců žádný vliv, že rozhodnutí o připojení vydané společností ARMEX Oil, s. r. o., pozbylo platnosti. Žalobcům je i nadále přiznáno v důsledku pochybení stavebního úřadu veřejné subjektivní právo využívat obslužnou komunikaci z titulu rozhodnutí vydaných v řízeních o jejich vlastních žádostech. Městský soud tudíž posoudil všechny zásadní právní otázky správně.

Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že kasační námitky ministerstva ani Ředitelství silnic a dálnic nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. obě kasační stížnosti zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrzích ministerstva a Ředitelství silnic a dálnic na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem, neboť bez prodlení po podání těchto návrhů rozhodl ve věci samé.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé (ministerstvo a Ředitelství silnic a dálnic) v řízení úspěch neměli a osobě zúčastněné na řízení I. žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Žalobci se domáhali náhrady nákladů řízení. Jejich podání je však toliko vyjádřením ke kasační stížnosti a nepředstavuje tak podání ve věci samé, za které by náležela náhrada nákladů, ani podání na výzvu soudu. Proto ani žalobcům Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 10. října 2013

JUDr. Eliška Cihlářová

pokračování

předsedkyně senátu