



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **obec Jenišov**, sídlem Jenišov 88, zastoupená Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem, sídlem Jánský vršek 13, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti**: Sedlecký kaolin a. s., IČO 63509911, sídlem Božičany 167, zastoupená Mgr. Ing. Janou Krupičkovou, advokátkou, sídlem Divadelní 3/a, Plzeň, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. prosince 2016 č. j. 2597/DS/16-14, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. prosince 2018 č. j. 30 A 74/2017 – 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **je p o v i n n a** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Martina Škrabala, advokáta, se sídlem Jánský vršek 13, Praha 1.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 17. prosince 2015 povolil Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy (dále též „silniční správní úřad“), na žádost společnosti Sedlecký kaolin, a. s., (osoby zúčastněné na řízení) připojení sousední nemovitosti prostřednictvím veřejně nepřístupné účelové komunikace k silnici č. III/2226. Učinil tak formou sjezdu podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Obec Jenišov (žalobkyně) vlastní pozemek p. č. 665 v k. ú. Jenišov, na němž uvedená krajská silnice leží, přičemž tento pozemek je širší než silniční těleso, tudíž se na něm mělo povolované připojení nacházet. Silniční správní úřad žalobkyni zprvu vůbec nepovažoval za účastníka řízení. Poté, co podala odvolání proti vydanému rozhodnutí, ji na základě rozhodnutí žalovaného do řízení přibral, prvoinstanční rozhodnutí o povolení připojení nicméně nakonec v odvolacím řízení obstálo i přes odvolací námitky žalobkyně. Ta z právního hlediska poukazovala na to, že se v daném případě nejedná o přímé připojení sousední nemovitosti, jak požaduje zákon, nýbrž o připojení vedoucí po cizím pozemku bez jakéhokoliv právního titulu, tudíž nemělo mít formu pouhého sjezdu a vyžadovalo navíc i následná povolení podle stavebních předpisů. Prakticky žalobkyni vadilo zejména to, že v důsledku napojení ložiska kaolinu na silnici č. III/2226 v daném místě dojde ke zvýšení frekvence průjezdů těžkých nákladních vozidel skrze obec. Právě určitá míra kontroly nad intenzitou dopravy byla podle vyjádření žalobkyně důvodem, proč si stále drží ve vlastnictví pozemek pod silnicí č. III/2226.

[2] S odvoláním proti rozhodnutí o povolení připojení žalobkyně věcně neuspěla, proto se dále bránila proti postupu správních orgánů soudně, a to jednak žalobou proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného, která je předmětem nynějšího řízení, jednak žalobami na nezákonný zásah spočívající v tom, že stavební úřad zůstal nečinný – nevedl ani řízení o umístění stavby připojení a jejím povolení, ani řízení o odstranění této stavby, kterou již osoba zúčastněná na řízení dokončila. Stavební úřad totiž považuje připojení za stavbu ve volném režimu, která žádné povolení z hlediska stavebních předpisů nevyžadovala.

[3] Se žalobami na nezákonný zásah žalobkyně před správními soudy neuspěla (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. srpna 2017 č. j. 3 As 65/2017 - 51 a ze dne 11. dubna 2018 č. j. 6 As 363/2017 - 21), jelikož podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není na zahájení řízení z moci úřední právní nárok, resp. nečinnost správního orgánu, který takové řízení odmítá zahájit, se může dotknout veřejného zájmu, ale nikoliv veřejných subjektivních práv žalobkyně.

[4] Naopak v řízení o žalobě proti rozhodnutí o připojení dosáhla žalobkyně úspěchu. Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zrušil jak odvolací, tak i prvostupňové rozhodnutí o připojení nemovitosti osoby zúčastněné na řízení na pozemní komunikaci. Učinil tak pro jejich nepřezkoumatelnost, neboť prvostupňové a odvolací rozhodnutí jsou podle něj naprosto protichůdná v otázce, zda po povolení připojení mělo ještě následovat další povolovací řízení podle stavebního zákona, či nikoliv.

pokračování

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala včas kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“), již svědčila práva ze zrušených rozhodnutí. Žádala o přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti, jelikož předmětné připojení již vybudovala, Nejvyšší správní soud však její žádosti nevyhověl, protože dostatečně nespecifikovala újmu, která jí v důsledku zrušení rozhodnutí žalovaného hrozí (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2019 č. j. 6 As 62/2019 - 19).

[6] Věcně stěžovatelka poukazovala na to, že pokud by se odbor dopravy necítil příslušný rozhodnout o její žádosti a měl by za to, že připojení je nutno povolit podle stavebních předpisů, jistě by věc postoupil věcně příslušnému stavebnímu úřadu a nerozhodoval by o žádosti meritorně. Ostatně i z následného stanoviska Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 13. června 2016 k podnětu žalobkyně, aby magistrát zahájil řízení o odstranění stavby, bez pochyb vyplývá, že magistrát jakožto stavební úřad zastává názor, že předmětné připojení žádnou formu povolení podle stavebních předpisů nevyžadovalo. Stejně tak žalovaný se v napadeném odvolacím rozhodnutí jasně vyslovil, že povolení připojení podle zákona o pozemních komunikacích je v daném případě rozhodnutím konečným, a podrobně svůj postoj odůvodnil. Z celkového kontextu je tedy zřejmé, že jak magistrát jako orgán prvostupňový, tak žalovaný jako odvolací orgán zastávaly názor, že po povolení připojení již žádné další správní řízení (zejména řízení podle stavebního zákona) následovat nemá a sjezd je možno vybudovat.

[7] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací krajského soudu. Dále poukázala na to, že zrušená správní rozhodnutí jsou nekonzistentní i v dalším směru, neboť magistrát povolil připojení přes cizí pozemek, a otázku, zda je nutné k tomuto pozemku získat potřebná práva, ponechal na stavebním úřadu, zatímco žalovaný uvedl, že povolení připojení opravňuje žadatele k jeho provedení pouze z hlediska veřejného práva, případné soukromoprávní nároky je pak třeba řešit soudní cestou. Žalobkyně vyslovila dále politování nad tím, že soud přistoupil k věci spíše formalisticky a vůbec se nevěnoval stěžejním právním otázkám daného případu, zejména zda bylo možno podle zákona o pozemních komunikacích povolit připojení vedoucí přes pozemek ve vlastnictví žalobkyně bez jejího souhlasu a zda takové připojení přes cizí pozemek vyžadovalo též nějakou formu povolení podle stavebního zákona.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, resp. odkázal na své rozhodnutí a vyjádření v řízení před krajským soudem.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná. Stejně jako krajský soud, i Nejvyšší správní soud vyhodnotil totiž napadené rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné, a to i z dalších důvodů kromě těch, na nichž založil své rozhodnutí krajský soud.

[10] V první řadě je nutno říci, že Magistrát města Karlovy Vary si zcela evidentně v prvostupňovém řízení neujasněl, zda na jeho rozhodnutí bude navazovat ještě řízení

před stavebním úřadem, či nikoliv. Mimo jiné i v důsledku toho se pak v první řadě dopustil chyby ve formálním označení svého úkonu. Svůj akt totiž koncipoval celý jako správní rozhodnutí – tomu odpovídá označení v záhlaví, formální náležitosti, členění textu i obsah poučení. Zároveň však v závěrečné části výroku svého rozhodnutí uvedl: *„Toto povolení je závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 zák. 500/2004 Sb., které je žadatel povinen doložit ke správnímu řízení u stavebního úřadu.“* Jeden a tentýž úkon správního orgánu však nemůže být zároveň správním rozhodnutím i závazným stanoviskem. Závazné stanovisko je totiž *„úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení“* (§ 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Navíc magistrát stanovil ve výroku svého rozhodnutí podmínky, z nichž taktéž jednoznačně vyplývá, že po něm má následovat další řízení před stavebním úřadem. Vyplývá to částečně již z podmínky č. 5, na kterou poukázal krajský soud, a která zní: *„Toto povolení nenabrazuje jiná povolení nutná podle jiných předpisů, zejména stavebního zákona, nebo smluvní vztahy.“* Tuto podmínku by snad ještě bylo možno vykládat jen jako jakési varování pro žadatele, aby si sám zjistil, jaké další podmínky musí splnit, aby jeho následný postup byl legální, a sama o sobě by nemusela představovat vadu rozhodnutí. Ovšem podmínka č. 6 jednoznačně uvádí: *„Toto povolení pozbývá platnosti uplynutím 24 měsíců ode dne nabytí právní moci, nebude-li v této době vydáno rozhodnutí nebo jiné povolení podle stavebního zákona.“* To už je text normativního charakteru, který bez jakýchkoliv pochybností staví na tom, že bez následného řízení před stavebním úřadem nebude možno připojení realizovat.

[11] Na rozdíl od krajského soudu má Nejvyšší správní soud za to, že žalovaný vcelku jednoznačně a přezkoumatelně vyjádřil v odvolacím rozhodnutí svůj názor, že rozhodnutí magistrátu o připojení nemovitosti osoby zúčastněné na řízení k silnici č. III/2226 je v daném případě rozhodnutím konečným a že k fyzické realizaci připojení není již třeba navazujícího správního aktu ze strany stavebního úřadu. Nevyužil však příležitosti, aby na základě tohoto svého náhledu odstranil v odvolacím řízení výše popsané vady, jimiž prvostupňové rozhodnutí magistrátu trpí [bylo to možné učinit postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2018 č. j. 6 As 286/2018 - 34, č. 3837/2019 Sb. NSS]. Tím skutečně založil nepřezkoumatelnost svého postupu, jak správně dovodil krajský soud.

[12] V zájmu ekonomie dalšího řízení nastíní Nejvyšší správní soud několik úvahových východisek, aniž by jakkoliv předjímal nové rozhodnutí správních orgánů ve věci. Při volbě formy aktu vydávaného podle § 10 zákona o pozemních komunikacích je třeba vyjít z toho, že zákon jej označuje slovem „povolení“, což je pojem, který obecně implikuje vydání správního rozhodnutí a je takto i konzistentně v zákoně o pozemních komunikacích užíván (srov. např. povolení k umístění pevné překážky na pozemní komunikaci podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). I z odborné literatury vyplývá, že závazné stanovisko je možné vydat pouze tam, kde to zvláštní zákon výslovně stanoví, resp. kde vyloučí aplikaci ustanovení o správním rozhodování na vydávaný akt upravující práva a povinnosti jednotlivců (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1147). Povolit připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci formou závazného stanoviska by tedy bylo možné jedině tehdy, pokud by to vyplývalo ze zákona o pozemních komunikacích. Ten ale ve svém § 44 označuje za závazná stanoviska pouze *„souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako*

pokračování

podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby“. O povoleních se nezmiňuje, byť by třeba na ně navazovalo další řízení. V § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, který se týká přímo rozhodování o připojení, se zase uvádí toliko, že povolení je nahrazeno závazným stanoviskem dotčeného orgánu „*ve společném územním a stavebním řízení*“. Samostatné územní ani stavební řízení se zde nezmiňuje, ačkoliv na jiném místě tak zákonodárce učinil (srov. § 32 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích).

[13] Formu vydávaného aktu si každopádně budou muset správní orgány ujasnit. I kdyby nicméně dospěly k závěru, že ve věci nelze vydat závazné stanovisko, není tím stále předurčeno, zda rozhodnutí o povolení připojení na pozemní komunikaci bude pro jeho zřízení samo o sobě postačovat, nebo zda půjde o řetězící se rozhodnutí, na jehož základě budou moci být teprve vydány povolovací akty podle stavebního zákona. Může tedy jít jak o rozhodnutí konečné, tak o rozhodnutí podmiňující. Ze strany silničního správního úřadu má nicméně smysl si tuto otázku taktéž ujasnit, neboť tomu, jaký „typ“ správního rozhodnutí vydává, by měl přizpůsobit formulaci jeho podmínek.

[14] Napadené rozhodnutí žalovaného nicméně trpí nepřezkoumatelností ještě z jednoho důvodu, pro nějž bylo třeba je zrušit a kvůli němuž nakonec Nejvyšší správní soud aproboval jako ekonomické a racionální i rozhodnutí krajského soudu o zrušení prvostupňového rozhodnutí (jehož výše vytknuté vady by jinak bylo možno napravit v odvolacím řízení, jak již bylo výše zmíněno). Ani magistrát ani žalovaný totiž ve svých rozhodnutích srozumitelně nevysvětlili, z jakého důvodu povolili připojení formou sjezdu, jak požadovala žadatelka (osoba zúčastněná na řízení), resp. zda pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. Přitom právě zde leželo těžiště námitek žalobkyně v odvolacím řízení.

[15] Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že s ohledem na složitost problematiky využil v uvedené věci komentáře k zákonu o pozemních komunikacích obsaženého v systému právních informací ASPI (jde o publikaci ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015). S odvolacími námitkami se pak vyrovnal převážně formou citací z uvedeného komentáře. Pro vysvětlení, proč považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, provede Nejvyšší správní soud stručné shrnutí názorů obsažených v uvedené publikaci, neboť žalovaný se na ni odvolal, aniž by však aplikoval tam vytyčené zásady. Citovaný komentář ve výkladu k § 10 zákona o pozemních komunikacích rozlišuje pojem „připojení sousední nemovitosti“, obsažený v § 10 odst. 1 větě první citovaného zákona, a pojem „přímé připojení sousední nemovitosti“, užitý v § 10 odst. 1 věta druhá téhož zákona.

[16] Podle autorů zákon o pozemních komunikacích v § 10 odst. 1 věta první rozlišuje dvě formy připojení – jednak křižovatku, která slouží ke vzájemnému spojování pozemních komunikací, jednak sjezd či nájezd (většinou splývající v jedno), který slouží k připojování sousedních nemovitostí. Sjezd se zásadně použije všude tam, kde se sousední nemovitosti připojují k pozemní komunikaci v režimu soukromého práva. Typickým příkladem bude cesta vedoucí po vlastním pozemku žadatele o připojení, který přímo přiléhá k pozemní komunikaci, z praktických důvodů však autoři komentáře doporučují chápat pojem „sousední nemovitost“ širěji, takže by sem mohlo spadat i připojení vedoucí

přes pozemek třetí osoby, např. veřejnoprávní korporace (přes obecní potok) či soukromého vlastníka, který s tím souhlasí za finanční protihodnotu (např. zřídí ke svému pozemku služebnost ve prospěch žadatele o připojení), jestliže bude takové připojení přiměřeně krátké. Tím se ale nikterak neříká, že by bylo možno povolit připojení sousední nemovitosti formou sjezdu přes pozemek třetí osoby bez jejího souhlasu.

[17] Dále autoři komentáře upozorňují, že právní předpisy připouštějí formu sjezdu i v některých případech, kdy se fakticky na jinou pozemní komunikaci napojuje (dopravně méně významná) účelová komunikace, takže by bez zvláštní právní úpravy bylo nutné připojení realizovat formou křižovatky. Jedná se celkem o tři situace. Tou první je připojení polní nebo lesní cesty, druhou je připojení účelové komunikace, která není veřejně přístupná, a konečně třetím případem je ono přímé připojení sousední nemovitosti podle § 10 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích (například odbočka vedoucí k veřejně užívané nemovitosti typu motorest). Ovšem aby šlo o „přímé připojení“, měla by připojovaná účelová komunikace vést pouze po vlastním pozemku či pozemcích vlastníka připojované nemovitosti, případně ještě přes pomocný silniční pozemek podél dané pozemní komunikace.

[18] Ani magistrát, ani žalovaný se ve svých rozhodnutích nezabývali citovanými kritérii a zcela automaticky a bez jakéhokoliv odůvodnění odsouhlasili připojení formou sjezdu. Přitom připojení má podle žádosti sloužit pro záměr stavby nazvané „napojení účelové komunikace lomu na silnici III/2226“ a z žádosti vyplývá, že žadatel hodlá v budoucnu vybudovat účelovou komunikaci k lomu Jenišov přes pozemek p. č. 666 v k. ú. Jenišov, který má za tímto účelem pronajatý od České republiky – Státního pozemkového úřadu. Podle obecného pravidla vytyčeného v § 10 odst. 1 věta první by se tedy mělo jednat o křižovatku (napojení účelové komunikace na silnici). Magistrát sice ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že půjde o účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou, ani z jeho rozhodnutí ani z rozhodnutí žalovaného však nevyplývá, o co se takové posouzení opírá (žadatel sám v žádosti plánovanou účelovou komunikaci nijak blíže nespecifikuje). Podle výše citovaného komentáře, na který se žalovaný odvolává, jsou jedinými účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, ty, které jsou umístěny v uzavřeném prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Dále by podle citovaného komentáře připadalo v úvahu zřídit připojení formou sjezdu, pokud by šlo o účelovou komunikaci, která slouží k přímému připojení sousední nemovitosti podle § 10 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích. Opět však chybí jakákoliv úvaha magistrátu nebo žalovaného stran toho, jaké nemovitosti se mají napojit (zda jde o jedinou nemovitost či o homogenní skupinu nemovitostí) a proč by podle jejich názoru mělo jít o přímé připojení, ačkoliv nevede jen po vlastním či pomocném silničním pozemku, nýbrž i přes pozemek ve vlastnictví České republiky a přes pozemek žalobkyně (která s tím navíc nesouhlasí).

[19] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné v tuto chvíli hodnotit názory autorů výše citovaného komentáře, neboť by tím předjímal nové rozhodnutí správních orgánů ve věci samé (případně i následné rozhodnutí krajského soudu, pokud opět dojde i na správní žalobu). Podstatné je, že tento komentář nabízí určitý systematický pohled na výklad ustanovení § 10 zákona o pozemních komunikacích, který si žalovaný údajně osvojil, avšak ve skutečnosti jej vůbec při posouzení věci neuplatnil. Aby správní soudy

pokračování

mohly rozhodnutí správních orgánů věcně přezkoumat, musely by správní orgány nejprve výše popsaná pravidla aplikovat na konkrétní skutkový stav. To se v daném případě nestalo.

[20] Totéž platí i pro poslední právní otázku této kauzy, tedy zda nesouhlas vlastníka pozemku, přes nějž se chce žadatel na silnici napojit, může či nemůže mít vliv na výsledek řízení o povolení připojení. V tomto ohledu výše citovaný komentář jednoznačné stanovisko nedává, dokonce ji ani výslovně neřeší. Považuje totiž za diskutabilní už to, zda má být taková osoba vůbec účastníkem řízení. Rozhodnutí správních orgánů jsou pak poněkud schizofrenní a matoucí v tom směru, že magistrát sice (po intervenci žalovaného v roli odvolacího orgánu) rozhodl o tom, že žalobkyně měla být od počátku účastníkem řízení o připojení, následně však žalovaný její námitky zamítl za použití těch argumentů, které by podle jím citovaného komentáře měly vést k tomu, že žalobkyni vůbec nebude třeba do řízení přibírat, neboť by v něm nemohla ze své vlastnické pozice žádné relevantní námitky uplatnit. Tento stav lze do jisté míry přičíst nevhodnému procesnímu postupu žalovaného, který po obdržení odvolání vrátil věc magistrátu k vydání samostatného usnesení o účastenství žalobkyně v řízení, a ani v rámci odvolacího řízení proti tomuto usnesení nevyjevil jasný názor na to, zda žalobkyně nárok na účast v řízení má, či nikoliv. Správně měl žalovaný sám a přímo v odvolacím rozhodnutí tuto otázku posoudit při hodnocení toho, zda bylo odvolání podáno oprávněnou osobou. Jestliže je totiž prvním úkonem údajně opomenutého účastníka řízení řádný opravný prostředek, samostatné rozhodnutí o jeho účastenství se již nevydává (srov. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 344 - 345, shodně též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. června 2011 č. j. 10 A 24/2011 - 28).

[21] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v novém správním řízení si bude muset magistrát v první řadě ujasnit, zda je možno povolit připojení v žadatelem požadované formě sjezdu. Nezaujme-li magistrát, potažmo žalovaný, v novém správním řízení vlastní výklad zákona o pozemních komunikacích a jeho prováděcí vyhlášky, ale přidrží se výkladu komentářového, bude muset při povolení připojení formou sjezdu jasně vymezit, zda má jít o připojení v režimu soukromého práva, nebo zda se má jednat o jednu ze tří výjimek, kdy je možno i účelovou komunikaci připojit k silnici formou sjezdu, a své rozhodnutí v tomto směru odůvodnit. Obsah žádosti přitom nasvědčuje tomu, že žadatel hodlal připojit účelovou komunikaci (nemůže tedy jít o cestu v režimu soukromého práva) sloužící k dopravní obsluze lomu (nejde tedy ani o polní ani lesní cestu), bez jakékoliv zmínky o tom, že by měla být umístěna v uzavřeném prostoru či objektu (nemůže tedy mít charakter účelové komunikace veřejně nepřístupné), přičemž tato komunikace má vést přes cizí pozemky (nelze tedy uvažovat o přímém připojení sousední nemovitosti účelovou komunikací). Pokud tudíž žadatel svůj záměr neupraví nebo magistrát nezjistí nové skutkové okolnosti, bude pro dané připojení zřejmě připadat v úvahu jediné forma křížovatky a magistrát bude muset žadatele vyzvat k upřesnění žádosti, příp. mu připojení povolit v této formě (žadatel se proti tomu případně může bránit odvoláním). Magistrát každopádně ve věci vydá rozhodnutí, nikoliv závazné stanovisko. O rozhodnutí konečné, na jehož základě bude možno připojení již fyzicky realizovat, půjde jen v případě připojení realizovaného v režimu soukromého práva (a to ještě jen za předpokladu, že žadatel hodlá vystačit s vybudováním samotného sjezdu a nehodlá na dotčených pozemcích zřizovat stavbu cesty, byť třeba jen v režimu soukromého práva). Jestliže měl naproti tomu žadatel

od počátku v úmyslu vybudovat zpevněnou soukromou cestu či účelovou komunikaci (ať již veřejně přístupnou či nikoliv), pak by mělo mít rozhodnutí o jejím připojení charakter rozhodnutí podmiňujícího, po němž by mělo ještě následovat řízení před stavebním úřadem (ať již speciálním nebo obecným), v němž bude povolena stavba samotné účelové komunikace, resp. cesty, jež se má k silnici připojit. Tomu je třeba přizpůsobit formulaci podmínek rozhodnutí o připojení.

[22] Poslední otázka, kterou budou muset správní orgány ve svých rozhodnutích případně zodpovědět, je význam nesouhlasu vlastníka pozemku dotčeného připojením pro výsledek řízení před silničním správním úřadem. V úvahu připadají dvě možnosti. Buďto je možné povolit nové připojení k pozemní komunikaci přes pozemky třetí osoby i proti její vůli, a opřít se přitom jen o tvrzení žadatele, že v budoucnu vyřeší vztah k vlastníkovu pozemku pod připojením buď soukromoprávní cestou, nebo že na pozemku třetí osoby zřídí v souladu se zákonem účelovou komunikaci, to vše s ohledem na to, že zákon o pozemních komunikacích žadateli neukládá, aby předložil silničnímu správnímu úřadu doklad o existenci práva k pozemku či souhlas jeho vlastníka. V takovém případě by byla účast žalobkyně v řízení o připojení zbytečná, nebo přinejmenším ryze formální, neboť zřejmě nemá fakticky možnost jeho výsledek jakkoliv ovlivnit (magistrát by nicméně s ohledem na již existující pravomocné usnesení o účasti žalobkyně v řízení musel její námitky zamítnout v rámci rozhodnutí ve věci samé). Nebo musí být naopak oprávněnost užití pozemku třetí osoby doložena již před vydáním rozhodnutí o připojení, a to s ohledem na povinnost silničního správního určit formu připojení (křižovatka nebo sjezd), přičemž za tím účelem musí nejprve správní orgán zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V takovém případě není povolení fakticky možné vydat bez nějaké formy souhlasu vlastníka pozemku, přes nějž má připojení vést (ať již by šlo o souhlas se vznikem soukromé cesty, nebo o souhlas se zřízením pozemní komunikace). Takto alespoň staví věc komentář k zákonu o pozemních komunikacích citovaný žalovaným. Správním orgánům pochopitelně nic nebrání v tom, aby v novém řízení přišly s vlastní výkladovou konstrukcí, pokud ji srozumitelně a logicky odůvodní. Představit si lze např. model, kdy by žádost o povolení samostatného sjezdu (bez navazující cesty) mohl podat skutečně jen vlastník pozemku bezprostředně přiléhajícího k pozemní komunikaci, jelikož právě jen tento pozemek se v takovém případě připojuje k pozemní komunikaci a jedině on může v takovém případě být onou „sousední nemovitostí“, kterou má na mysli § 10 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích. Naopak žadatelem by mohl být kdokoli a dokonce ani souhlas vlastníka pozemku by nebyl potřebný tam, kde má po vydání rozhodnutí o připojení ještě následovat řízení podle stavebního zákona. V něm bude totiž muset žadatel doložit, že zamýšlená stavba pozemní komunikace, příp. soukromé cesty, vedoucí přes cizí pozemky, jejíž připojení k jiné pozemní komunikaci silniční správní úřad podmiňujícím aktem povolil, je přípustná i z hlediska stavebních předpisů (přičemž ty mimo jiné vyžadují doložit souhlas vlastníků všech pozemků pod takovou stavbou).

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Ačkoliv Nejvyšší správní soud odůvodnění jeho rozsudku rozvinul tím, že vytyčil některé z možných variant dalšího postupu správních orgánů, základní teze, na níž krajský soud založil své rozhodnutí, totiž že napadená správní rozhodnutí byla nepřezkoumatelná, v kasačním přezkumu obstála (srov. k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního

pokračování

soudu ze dne 14. prosince 2009 č. j. 5 Afs 104/2008 - 66, č. 1865/2009 Sb. NSS). Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Obecný princip procesní úspěšnosti pro rozhodování o náhradě nákladů řízení se podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu uplatní i ve vztahu mezi osobou zúčastněnou na řízení a dalšími účastníky řízení, je pouze třeba identifikovat, na jaké straně sporu osoba zúčastněná na řízení s ohledem na obsah své kasační stížnosti stála (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010 č. j. 2 As 15/2009 - 242, č. 2020/2010 Sb. NSS). V tomto případě se osoba zúčastněná na řízení dožadovala zrušení rozsudku krajského soudu, který vyhověl žalobkyni a zrušil napadené správní rozhodnutí, tudíž v řízení o kasační stížnosti stála stěžovatelka zjevně na straně žalovaného, proti žalobkyni (jak ostatně potvrzují i procesní stanoviska žalobkyně a žalovaného). Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona, stejně jako žalovaný. Naopak žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení od stěžovatelky, která svým neúspěšným úkonem kasační řízení vyvolala.

[25] Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce podala vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je podle obsahu spisu krajského soudu plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. srpna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu