



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **město Klatovy**, se sídlem náměstí Míru 62, Klatovy, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2017, č. j. RR/3951/17, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ENES FLEISCH s.r.o.**, se sídlem Dědinská 893/29, Praha 6, zast. Mgr. Bc. Davidem Navrátilem, advokátem se sídlem Hluboká 1336/55, Plzeň, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 4. 2020, č. j. 30 A 38/2018 – 74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 4. 2020, č. j. 30 A 38/2018 – 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1]Podanými kasačními stížnostmi se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) a osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno shora uvedené rozhodnutí stěžovatele a jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Klatovy (dále „stavební úřad“) ze dne 16. 8. 2017, č. j. OVÚP/5705/17/My (dále též „územní rozhodnutí“), a věc byla stěžovateli vrácena k dalšímu řízení.

[2]V záhlaví uvedeným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti územnímu rozhodnutí, jímž bylo na základě žádosti stěžovatelky vydáno rozhodnutí o umístění stavby „*Manipulační plocha na části pozemku Koldinova 672 pro potřeby jatek*“ na pozemcích p. č. 1972/38, 1972/68, 1972/69, 1972/70, 1972/71 a 6774, vše v k. ú. Klatovy (dále též „stavba“ či „umísťovaný záměr“).

I. Vymezení věci a rozhodnutí krajského soudu

[3]Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka splnění podmínek pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, spočívající v napojení stavby na pozemní komunikaci nacházející se na části pozemku p. č. 1972/6 v k. ú. Klatovy (dále jen „pozemek p. č. 1972/6“).

[4]Krajský soud v napadeném rozsudku přisvědčil žalobci a dospěl k závěru, že nebyly splněny zákonné podmínky pro umístění stavby, neboť v rozporu s § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve spojení s § 90 zákona č. 183/2006, stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) nebyla dostatečně vyřešena podmínka pro umístění stavby spočívající v jejím napojení na pozemní komunikaci.

[5]Napadeným rozhodnutím byl žalobce zkrácen na vlastnickém právu k pozemku p. č. 1972/6, protože ve vztahu k jeho části, na níž se nenachází stavba místní komunikace, neexistuje ani soukromoprávní, ani veřejnoprávní titul, pro který by měl žalobce povinnost takové omezení vlastnického práva strpět. Usnesení Městského úřadu Klatovy ze dne 26. 7. 2016, č. j. OVÚP/5115/16/My, kterým bylo rozhodnuto o částečném zastavení územního řízení v rozsahu sjezdu na pozemní komunikaci, ani rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 17. 6. 2015, č. j. HO/934/15 (dále též „rozhodnutí o povolení připojení“), kterým bylo podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) povoleno připojení sousední nemovitosti na pozemku p. č. 1972/68 v k. ú. Klatovy na místní komunikaci p. č. 1972/6 takovými tituly nejsou a stavba proto nemohla být umístěna. Na základě rozhodnutí o povolení připojení je stěžovatelka oprávněna připojit sousední nemovitost na místní komunikaci, avšak vzhledem k tomu, že pozemní komunikace na pozemku č. 1972/6 s pozemkem č. 1972/68, resp. územním záměrem, bezprostředně nesousedí, musela by prokázat veřejnoprávní či soukromoprávní oprávnění ke zbývajícím částem pozemku p. č. 1972/6.

II. Obsah kasačních stížností

[6]Stěžovatel a stěžovatelka (dále též „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasačními stížnostmi, jejichž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7]Stěžovatel upozornil, že sjezdy a nájezdy podléhají povolovacímu režimu podle zákona o pozemních komunikacích a nikoliv podle stavebního zákona. V řízení bylo na základě souhlasu žalobce vydáno pravomocné rozhodnutí o povolení připojení a stavebnímu úřadu, resp. žalovanému nepřísluší, aby jej přezkoumával. Souhlas žalobce byl dán k předložené projektové dokumentaci a slouží, stejně jako rozhodnutí o povolení připojení, i jako podklad pro další řízení.

[8]Z žádného právního předpisu neplyne, že by stavební úřad měl požadovat další souhlas s realizací stavby připojení, a to navíc za situace, kdy mezi žalobcem a stěžovatelkou byla uzavřena Smlouva o úpravě pozemku p. č. 1972/6 pro umístění vjezdu. Z této dohody plyne i souhlas žalobce s úpravou dotčené části chodníku, která je dle § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích součástí místní komunikace. Vzhledem k tomu, že žalobce je jak

pokračování

vlastníkem pozemní komunikace, tak vlastníkem pozemku p. č. 1972/6, bylo by vyžadování jeho dalšího souhlasu nadbytečné.

[9] Podle stěžovatele byl v nyní souzené věci dán jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní souhlas pro povolení záměru, přičemž oba tyto podklady jsou součástí spisového materiálu. Z uvedených důvodů považuje rozsudek krajského soudu za nezákonný a navrhuje, aby jej NSS zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti uvedla, že chodník není samostatnou místní komunikací, což plyne i z toho, že je spolu s tělesem silnice součástí jediné parcely, vedené v katastru nemovitostí jako „ostatní komunikace“. Není zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že chodník a přiléhající pásy zeleně jsou samostatnou místní komunikací.

[11] Krajský soud se nezabýval uzavřenou Smlouvou o úpravě pozemku pro umístění vjezdu, která je součástí spisu a je soukromoprávním titulem k provedení úprav pozemku p. č. 1972/6. Veřejnoprávním titulem je pak rozhodnutí o povolení připojení vydané se souhlasem žalobce. Na základě těchto podkladů je nutno dospět k závěru, že podmínka pro vydání územního rozhodnutí, spočívající v napojení stavby na pozemní komunikaci, byla splněna. Jiný souhlas vlastníka pozemku by byl třeba, jen pokud by bylo zasahováno do jiného pozemku, než na kterém se nachází komunikace, k níž má být stavba připojena. Rovněž navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasačním stížnostem

[12] Stěžovatelka se ve svém vyjádření ztotožnila s argumenty obsaženými v kasační stížnosti stěžovatele.

[13] Žalobce se vyjádřil k oběma kasačním stížnostem. Uvedl, že se v řízení o povolení připojení vyjadřoval pouze jako vlastník pozemní komunikace. Pro vyjádření se z pozice vlastníka pozemku p. č. 1972/6 by bylo třeba splnit požadavky zákona o obcích, což se nestalo. Platnost zmiňované smlouvy z hlediska dodržení zákonného postupu dle zákona o obcích při jejím uzavírání je předmětem občanskoprávního soudního řízení.

[14] Ve shodě s krajským soudem je přesvědčen, že rozhodnutí o povolení připojení nemůže nahradit souhlas vlastníka pozemku, na němž má být vjezd vybudován. Odkaz na § 12 zákona o pozemních komunikacích neobstojí, neboť chodník je od komunikace oddělen dvěma pásy zeleně, evidence v katastru nemovitostí není rozhodná. Stavební úřad si v řízení nevyžádal souhlas vlastníka pozemku pod stavbou vjezdu, jeho rozhodnutí i následující rozhodnutí stěžovatele jsou proto nezákonná.

[15] K argumentaci stěžovatelky žalobce doplnil, že rozhodnutí krajského soudu reflektuje stav pozemků v lokalitě. Rozhodnutí o povolení připojení není dostatečným podkladem, z probíhajícího civilního soudního řízení je navíc účastníkům řízení známo, že dle přesvědčení žalobce je smlouva neplatná a stěžovatelka nemá k užívání pozemku za účelem stavby vjezdu oprávnění.

[16] Navrhuje obě kasační stížnosti zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a jak stěžovatel, tak stěžovatelka jsou ve smyslu 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupeni. Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[18] NSS je soudem přezkumným, který je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, nejedná-li se o takové vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Samotný přezkum je však možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tj. jedná se o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti.

[19] Z předloženého spisového materiálu zjistil soud následující skutečnosti. Na základě žádosti stěžovatelky ze dne 2. 7. 2015 bylo zahájeno společné územní a stavební řízení pro záměr v rozsahu stavby a sjezdu na pozemní komunikaci na pozemku p. č. 1972/6. K žádosti stěžovatelka doložila příslušnou projektovou dokumentaci a následně k výzvě stavebního úřadu mimo další dokumenty i pravomocné rozhodnutí o povolení připojení sousední nemovitosti na pozemku p. č. 1972/68 v k. ú. Klatovy vydané podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

[20] Rozhodnutí o povolení k připojení koncipoval silniční správní úřad jako konečné. V jeho výroku vyslovil, že povoluje „*připojení sousední nemovitosti umístěné na pozemku pp. č. 1972/68 v k. ú. Klatovy na místní komunikaci pp. č. 1972/6 v k. ú. Klatovy, Jateční ul. v souvislosti s realizací akce „Manipulační plocha na části pozemku Koldinova 672 pro potřeby jatek“ dle projektové dokumentace zpracované projekční kanceláří Macán projekce DS s. r. o., K Letišti 441, 339 01 Klatovy 2*“ a stanovil přesné podmínky provedení stavby.

[21] Následně stěžovatelka doložila ještě Smlouvu o úpravě pozemku p. č. 1972/6 pro umístění vjezdu ze dne 7. 10. 2015, uzavřenou mezi ní a žalobcem. Záhy poté vznesl žalobce námitku spočívající v nesouhlasu s připojením stavby (účelové komunikace) na místní komunikaci na pozemku p. č. 1972/6 v jeho vlastnictví. Uvedl, že tím nahrazuje své předcházející souhlasné vyjádření a že rozporuje platnost shora zmíněné smlouvy, což následně doložil i písemností označenou jako výpověď uvedené smlouvy. Usnesením ze dne 21. 12. 2015, č. j. OVÚP/7942/15/My, stavební úřad vyloučil řízení o povolení stavby do samostatného řízení.

[22] Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2016, č. j. OVÚP/436/16/My, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby zamítl. Uvedl, že záměr stěžovatelky není v souladu s § 90 stavebního zákona, neboť dle opakovaného vyjádření žalobce, který

pokračování

nesouhlasí se zřízením sjezdu na pozemní komunikaci, nedisponuje titulem realizovat na pozemku p. č. 1972/6 příslušnou část stavby. Toto rozhodnutí stěžovatel rozhodnutím ze dne 29. 4. 2016, č. j. RR/996/16, zrušil. Dospěl k závěru, že sjezd (v části stávajícího chodníku a pásů zeleně) nesplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a proto se v daném případě jedná o přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci (§ 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Dále upozornil, že sjezd nepodléhá povolovacímu řízení podle stavebního zákona, předmět žádosti je třeba o tuto část zúžit, a není ani namístě vyžadovat po stěžovateli doklad o právu realizovat stavbu na pozemku p. č. 1972/6 (viz str. 11 – 13 rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 4. 2016).

[23] Stavební úřad v souladu s pokynem stěžovatele územní řízení v části sjezdu z úřední povinnosti pro nepřípustnost zastavil (usnesení ze dne 26. 7. 2016, č. j. OVÚP/5115/16/My), toto rozhodnutí bylo doručeno jako účastníkovi řízení též žalobci, opravný prostředek žádný z účastníků neuplatnil. Opatřením ze dne 10. 7. 2017 bylo zahájeno řízení o umístění stavby v již zúženém rozsahu, tj. tak, že umísťovaný záměr končí na hranici pozemku p. č. 1972/68 s pozemkem p. č. 1972/6. K tomu stěžovatelka doložila aktualizovanou projektovou dokumentaci.

[24] Stavební úřad vydal územní rozhodnutí, v němž se zabýval i splněním podmínek § 90 stavebního zákona. Uvedl, že *„Záměr neklade nové požadavky na vybudování veřejné technické a dopravní infrastruktury. Sjezd na pozemní komunikaci (Jateční ul.) sloužící k připojení sousední nemovitosti byl povolen příslušným silničním správním úřadem, MěÚ Klatovy, hospodářský odbor, dne 17. 6. 2015 rozhodnutím č. j. HO/934/15. ... Sjezdy na pozemní komunikaci sloužící k připojení sousední nemovitosti ve smyslu ustanovení § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Sjezd tak není předmětem územního řízení a byl povolen rozhodnutím silničního správního orgánu, kterým je v daném případě městský úřad Klatovy, hospodářský odbor, z dne 17. 6. 2015, č. j. HO/934/15. Toto rozhodnutí je platné a jako takové je podkladem pro územní rozhodnutí ve výše uvedené věci.“*

[25] Stěžovatel územní rozhodnutí potvrdil. Ve vztahu ke spornému sjezdu na místní komunikaci znovu zdůraznil, že sjezd sloužící k připojení sousední nemovitosti na místní komunikaci nevyžaduje podle stavebního zákona ani územní rozhodnutí, ani územní souhlas, a proto byla v rozsahu sjezdu původní žádost o vydání územního rozhodnutí nepřípustná. Odvolací námitky žalobce sice směřovaly proti tomuto závěru stěžovatele vyjádřenému v předcházejícím rozhodnutí, tím ale stavební úřad nezavázal, jak rozhodnout ve věci umístění stavby. Nyní napadeným rozhodnutím není sjezd řešen, stavba není ani umísťována na pozemku p. č. 1972/6.

[26] Jádrem sporu je hodnocení, zda byly v projednávané věci splněny zákonné podmínky pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby spočívající ve splnění podmínky napojení stavby na pozemní komunikaci. S krajským soudem lze souhlasit, že usnesením stavebního úřadu, kterým došlo k zastavení územního řízení v části týkající se sjezdu, nemohly být správní orgány zbaveny povinnosti v územním řízení zkoumat, zda je v řízení vyřešena otázka napojení stavby na pozemní komunikaci.

[27] Krajský soud dospěl k závěru, že v územním řízení nebylo vyřešeno napojení stavby na pozemní komunikaci a vydáním územního rozhodnutí proto došlo k neoprávněnému zásahu do vlastnického práva žalobce k pozemku p. č. 1972/6. Uvedl, že rozhodnutí o povolení připojení opravňuje stěžovatelku k připojení „sousední nemovitosti“ k „místní komunikaci“, nicméně vzhledem k tomu, že místní komunikace s pozemkem, na němž je umístována stavba, bezprostředně nesousedí, musí stěžovatelka prokázat, že disponuje veřejnoprávním či soukromoprávním titulem, na základě něhož musí žalobce strpět omezení vlastnického práva k pozemku p. č. 1972/6.

[28] Podle NSS nelze tento závěr krajského soudu přezkoumat, neboť z napadeného rozsudku není zřejmé, na základě jakých úvah k němu soud dospěl, resp. jak dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení připojení opravňovalo stěžovatelku připojit pouze bezprostředně sousedící nemovitost a nezahrnovalo též její oprávnění připojit jako sousední nemovitost i záměr na pozemku p. č. 1972/68. Má-li být připojení na pozemní komunikaci vedeno přes část pozemku, na němž se těleso komunikace nenachází, nelze bez bližšího zhodnocení konkrétních skutkových okolností stanovit, na základě jakého rozhodnutí s jakým obsahem může stavebník svoji nemovitost ke komunikaci připojit.

[29] Právní úprava připojování pozemních komunikací je obsažena zejména v § 10 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení lze pozemní komunikace navzájem připojovat zřizováním křižovatek, anebo na ně zřízením sjezdů či nájezdů připojovat sousední nemovitosti.

[30] Na rozdíl od křižovatky, která podléhá povolovacímu řízení podle stavebního zákona, nevyžadují dle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Na základě novely stavebního zákona účinné od 1. 1. 2013 nevyžadují sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace ani žádnou z forem stavebního povolení či jiného opatření podle stavebního zákona [§ 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], jedná se o stavby v tzv. volném režimu.

[31] O připojení formou sjezdu či nájezdu se bude jednat, jestliže se k dálnici, silnici či místní komunikaci připojuje účelová komunikace, která má povahu lesní či polní cesty, účelová komunikace, která není veřejně přístupná (§ 7 zákona o pozemních komunikacích), a sousední nemovitosti. Ve vztahu k připojení sousedních nemovitostí, tj. v případech, kdy vydává silniční správní úřad povolení k připojení sousední nemovitosti podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, mohou nastat dvě situace. Buď je připojována sousední nemovitost či soubor nemovitostí podle § 10 odst. 1, věty první, zákona o pozemních komunikacích, anebo se jedná o tzv. „přímé“ připojení sousední nemovitosti (§ 10 odst. 1, věta druhá, zákona o pozemních komunikacích).

[32] Při posouzení nyní projednávané věci je třeba zodpovědět otázku, jakým způsobem a na základě jakého rozhodnutí lze s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti splnit podmínku posuzovanou v územním řízení spočívající ve vyřešení napojení umístovaného záměru na pozemní komunikaci. Přicházejí tak v úvahu varianty buď připojení formou křižovatky, anebo připojením sousední nemovitosti formou sjezdu.

pokračování

[33] V případě tzv. „přímého“ připojení jde o situace, kdy se k pozemní komunikaci připojuje jediná sousední nemovitost nebo homogenní skupina nemovitostí (např. rodinný dům se zahradou) a jedná se o připojení bezprostřední, vedoucí pouze po vlastním pozemku nebo pozemcích vlastníka připojované nemovitosti, případně ještě přes pomocný silniční pozemek (§ 11 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích) podél dané pozemní komunikace. V takových případech a bez ohledu na to, zda samotné napojení má charakter veřejně přístupné účelové komunikace (v úvahu připadá např. cesta vedoucí k motorestu), či se jedná o cestu bez veřejnoprávního režimu (cesta vedoucí k rodinnému domu), půjde o sjezd. Na základě § 10 odst. 1, věty druhé, zákona o pozemních komunikacích tedy silniční správní úřad v případě „přímého“ napojení sousední nemovitosti použije toto zjednodušené pravidlo a nemusí zkoumat charakter napojující cesty a z toho plynoucí formu připojení - vždy se v takových případech bude jednat o sjezd a nikoliv křižovatku. Význam uvedeného, poněkud zavádějícím způsobem formulovaného ustanovení, se omezuje jen na určení formy samotného připojení, které pro případy splňující uvedená kritéria řeší ve prospěch sjezdu.

[34] Jinými slovy pokud má žadatel v případech „přímého“ připojení sousední nemovitosti v úmyslu vybudovat zpevněnou soukromou cestu či účelovou komunikaci, je rozhodnutí o povolení připojení i podkladovým rozhodnutím pro následující řízení, v němž bude stavebním úřadem povolena stavba samotné cesty a bude v něm posuzováno, zda stavba splňuje podmínku připojení k pozemní komunikaci (viz rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 62/2019 – 35). Ve vztahu k oprávnění realizovat samotný sjezd půjde o rozhodnutí konečné (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 397/2019 – 103).

[35] Pravidlo obsažené v § 10 odst. 1, větě druhé, zákona o pozemních komunikacích však neznamená, že by nebylo možno formou sjezdu připojit i sousední nemovitosti, které s tělesem pozemní komunikace přímo nemezují (anebo mezi nimi a tělesem komunikace leží pozemek, který nemá charakter pomocného silničního pozemku). V takových případech ale silniční správní úřad musí podle konkrétních skutkových okolností vyhodnotit, zda se nemovitost či soubor nemovitostí mají na komunikaci napojit přes pozemek třetí osoby prostřednictvím samostatné, veřejně přístupné pozemní komunikace, která není lesní ani polní cestou (a tedy by se již muselo jednat o křižovatku), anebo napojení znaky veřejně přístupné účelové komunikace nesplňuje a tudíž se bude v celém rozsahu jednat o sjezd a nájezd (podrobně viz ČERNÍN, K. *Připojení na pozemní komunikaci*. Právní rozhledy 4/2016, s. 129).

[36] V této souvislosti se NSS přiklání k názoru autorů komentáře k zákonu o pozemních komunikacích dostupného v systému právních informací ASPI – ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, že „k výkladu pojmu „sousední nemovitost“ v komentovaném ustanovení je třeba přistoupit pragmaticky, neboť v praxi se 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 na nově zřízenou účelovou komunikaci,

vznikaly by obtížně řešitelné situace. I připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké“.

[37] V takových případech „nepřímého“ připojení zahrnuje povolení k připojení sousední nemovitosti zákonitě i veřejnoprávní oprávnění žadatele připojit nemezující nemovitost přes pozemek ležící mezi takovou nemovitostí a tělesem pozemní komunikace. Vlastník pozemku by s ohledem na skutečnost, že sjezdy nevyžadují žádnou z forem územního rozhodnutí či stavebního povolení či oprávnění, měl mít možnost hájit svá práva právě v tomto řízení (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 397/2019 – 103).

[38] Otázkou souhlasu vlastníka pozemku, na němž je sjezd povolen, se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017 – 21. Uvedl, že *„[j]estliže podle správních orgánů předmětný sjezd vyžaduje úřední povolení pouze silničního právního úřadu, nikoli ještě i stavebního úřadu, a z hlediska veřejnoprávního jej lze realizovat, neznámá to, že by k realizaci stavby na cizím pozemku stavebník nepotřeboval souhlas stěžovatelky jako vlastníka stavbou dotčeného pozemku. Stavba, k níž stavební zákon nevyžaduje úřední povolení, může být stavbou neoprávněnou, a k nápravě pak slouží primárně žaloba k civilnímu soudu, nikoliv správnímu. ... Nemůže se proto stát, že na pozemku (či části) bude existovat stavba, s jejíž realizací (žalobkyně) nesouhlasí, resp. že se jí nedostane proti takovému postupu ochrany před nezávislým a nestranným soudem. ... Umístí-li stavebník na pozemek sjezd bez souhlasu vlastníka pozemku, bude na soudu v občanském soudním řízení, aby zjednal nápravu ... Pokud zákonodárce u určitých staveb nevyžaduje veřejnoprávní povolení k jejich umístění a provedení, pak se dotčené osoby nemohou domáhat ochrany v rámci řízení podle stavebního zákona a musí využít prostředky, na jejichž uplatnění mají nárok.“*

[39] V případě, že by skutkový či právní stav nepřipouštěl připojení nemovitosti některou z výše předestřených forem sjezdu, přicházelo by v úvahu již pouze připojení formou křižovatky, tj. připojením samostatné veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí od umísťovaného záměru až po pozemní komunikaci.

[40] Ze shora předestřených východisek vyplývá, že jako sousední lze za splnění určitých podmínek připojit i nemezující nemovitost. Je třeba si ujasnit, zda by v projednávané věci připadala v úvahu některá ze shora popsanych forem připojení sousední nemovitosti (přímé či nepřímé), či nikoliv. Až teprve poté lze zhodnotit, zda může být rozhodnutí o povolení připojení dostatečným podkladem pro učinění závěru, že územní záměr splňuje podmínku napojení stavby na pozemní komunikaci.

[41] Co se týče konstatování krajského soudu, že v řízení nebylo prokázáno ani soukromoprávní omezení žalobce v dispozici s pozemkem p. č. 1972/6, resp. souhlas žalobce týkající se části tohoto pozemku mezi komunikací a územním záměrem, nelze z rozhodnutí seznat, jaký souhlas měl krajský soud na mysli a za jakým účelem jej měla stěžovatelka předložit.

[42] NSS v této souvislosti upozorňuje, že součástí spisového materiálu je i Smlouva o úpravě pozemku pro umístění vjezdu ze dne 7. 10. 2015. Z úřední činnosti je soudu známo, že soudy v civilním soudním řízení týkajícím se žaloby, kterou se žalobce domáhal po

pokračování

stěžovatelce uvedení pozemku p. č. 1972/6 do předešlého stavu a následného zdržení se jakýchkoliv stavebních zásahů do tohoto pozemku, a to právě na základě námitky absolutní neplatnosti uvedené smlouvy, pravomocně rozhodly o tom, že uvedená smlouva je platným právním jednáním. Nejvyšší soud v žalobcem zmíněném řízení v rozsudku ze dne 26. 8. 2020, č. j. 33 Cdo 1683/2020-379 přímo konstatoval, že „žalovaná (stěžovatelka, pozn. NSS) *disponuje platným soukromoprávním titulem k provedení stavební úpravy na pozemku žalobce – Smlouvou o úpravě pozemku pro umístění vjezdu ze dne 7. 10. 2015 – a žalobce se nemůže bez dalšího po právu domáhat, aby uvedla pozemek do předešlého stavu a zdržela se jakýchkoliv stavebních zásahů do pozemku*“. Soud rovněž připomíná, že rozhodnutí o povolení připojení bylo vydáno se souhlasem žalobce jako vlastníka místní komunikace; v době rozhodování silničního úřadu byl jeho souhlas dokonce podmínkou pro vydání kladného rozhodnutí o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci (po novele zákona o pozemních komunikacích účinné od 31. 12. 2015 je vyžadováno pouze stanovisko vlastníka pozemní komunikace).

[43] Souhlas vlastníka pozemku by byl bezesporu nezbytnou podmínkou v případě, že by o zřízení sjezdu bylo rozhodováno v některém z řízení podle stavebního zákona (např. jako v případě křižovatky). Pokud však měl krajský soud na mysli, že soukromoprávní titul je podmínkou pro povolení sjezdu přes část pozemku, na němž se nenachází pozemní komunikace, a jeho absence brání vydání či účinnosti rozhodnutí o povolení k připojení jako podkladového rozhodnutí pro řízení o umístění stavby, či má z pohledu veřejného práva jiný vliv na případný veřejnoprávní titul k realizaci sjezdu, měl takový názor odůvodnit.

[44] Krajský soud je povinen v dalším řízení v návaznosti na konkrétní skutkové okolnosti posoudit, o kterou z forem připojení sousední nemovitosti se jedná. Zaujme stanovisko k tomu, jaký charakter má část pozemku p. č. 1972/6 mezi stavbou a tělesem pozemní komunikace a v návaznosti na to zda povolovaný „sjezd“ může zahrnovat i část pozemku v rozsahu chodníku a dvou pásů zeleně. Posoudí, zda tomu odpovídá i znění rozhodnutí o připojení a dále jaký vliv má na projednávanou věc skutečnost, že rozhodnutí o povolení připojení bylo vydáno se souhlasem žalobce a že je ve spise založena smlouva, která dle soudů rozhodujících v občanském soudním řízení slouží stěžovatelce jako platný soukromoprávní titul pro provedení úprav na pozemku p. č. 1972/6. Své závěry dostatečně odůvodní a poté zhodnotí, zda v územním řízení bylo vyřešeno napojení stavby na pozemní komunikaci.

V. Závěr a náklady řízení

[45] Z uvedených důvodů NSS kasačními stížnostmi napadený rozsudek pro nepřezkoumatelnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tom je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[46] V novém řízení též rozhodne dle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech kasačního řízení

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

V Brně dne 21. ledna 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu