



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Město Klatovy**, se sídlem náměstí Míru 62, Klatovy, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ENES FLEISCH s.r.o.**, se sídlem Dédinská 893/29, Praha 6, zastoupená Mgr. Bc. Davidem Navrátillem, advokátem se sídlem Hluboká 1336/55, Plzeň, **II) Telco Pro Services, a.s.**, se sídlem Duhová 1531/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, čj. PK-RR/3073/18, o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2020, čj. 30 A 223/2018-73,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2020, čj. 30 A 223/2018-73, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Klatovy, odbor výstavby a územního plánování (dále „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 9. 5. 2018, čj. OVÚP/3309/18/My, povolil osobě zúčastněné na řízení I) stavbu „*Manipulační plocha na části pozemku Koldinova 672 pro potřeby jatek*“ na pozemcích parc. č. 1972/68 a 1972/69 v katastrálním území Klatovy a současně stanovil podmínky pro provedení stavby. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni. Tvrdil, že stavební povolení předpokládá omezení jeho vlastnického práva, protože vjezd na stavbu bezprostředně navazuje na sjezd z komunikace přes jeho pozemek parc. č. 1972/6.

S užíváním pozemku žalobce nesouhlasí. Bez užívání tohoto sjezdu není užívání stavby možné. V této souvislosti není rozhodné, zda byl plánovaný sjezd z hlediska správního práva povolen Městským úřadem Klatovy, hospodářským odborem (dále „silniční správní úřad“), protože dle § 114 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), je třeba při povolování stavby (nikoli až v kolaudačním řízení) posoudit, zda užíváním stavby nebudou dotčena vlastnická práva jiných účastníků řízení. Žalobce současně vede občanskoprávní soudní spor o uložení povinnosti osobě zúčastněné na řízení I) zdržet se užívání pozemku parc. č. 1972/6 a správní orgány proto měly stavební řízení přerušit do doby vyřešení této předběžné otázky.

[3] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že zajištění příjezdu ke stavbě představuje otázku, kterou se správní orgány musí při povolování stavby zabývat. Pokud vlastník pozemku, na kterém se nachází příjezd, tvrdí a prokáže, že pro existenci příjezdu není dán právní titul (ať už soukromoprávní či veřejnoprávní), nemůže být stavební povolení vydáno. Správní orgány svá rozhodnutí opřely o veřejnoprávní titul, konkrétně rozhodnutí silničního správního úřadu v souladu s § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, kterým bylo mj. i se souhlasem žalobce povoleno „*připojení sousední nemovitosti*“ umístěné na pozemku parc. č. 1972/62 v souvislosti s realizací stavby osoby zúčastněné na řízení I). Krajský soud však dospěl k závěru, že se nejedná o dostatečný titul k omezení vlastnického práva žalobce. Celý jeho pozemek není pozemní komunikací. Mezi pozemní komunikaci na pozemku žalobce a pozemkem parc. č. 1972/68 se nachází dva pásy zeleně a chodník. Nejedná se tak o pozemky bezprostředně související ve smyslu výše uvedeného rozhodnutí silničního správního úřadu. Dané rozhodnutí proto neprokazuje omezení žalobce v dispozici s pozemkem č. 1972/6 a jeho povinnost strpět existenci příjezdu ke stavbě přes daný pozemek. Bez prokázaného souhlasu žalobce nemohlo být stavební povolení vydáno.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření

[4] Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný [dále „stěžovatel 1“] i osoba zúčastněná na řízení I) [dále „stěžovatelka 2“]. Stěžovatel 1) uvedl, že stavební zákon byl od 1. 1. 2013 novelizován tak, že sjezdy a nájezdy byly vyjmuty z povolovacího režimu stavebních úřadů [§ 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], ale podléhají režimu zákona o pozemních komunikacích. Rozhodnutím silničního správního úřadu bylo povoleno připojení sousední nemovitosti vlastněné stěžovatelkou 2) na místní komunikaci ve vlastnictví žalobce, který k tomu dal souhlas. Stavebnímu úřadu nepřísluší v řízení podle stavebního zákona přezkoumávat pravomocná rozhodnutí vydaná jinými správními orgány, a to ani v případě, že je takové rozhodnutí podkladem pro jeho řízení. Je v rozporu s právními předpisy a principem dobré správy požadovat dvojité souhlas s realizací stavby připojení, zejména pokud je mezi žalobcem a stěžovatelkou 2) uzavřena smlouva o úpravě pozemku pro umístění vjezdu. Z žádného právního předpisu neplyne, že by v situaci, kdy bylo rozhodnuto o připojení, měl být vyžadován nový souhlas. Z § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že pokud nejsou samostatnými místními komunikacemi, jsou součástí místních komunikací také přilehlé chodníky. O takovou situaci se jedná i v případě chodníku na pozemku parc. č. 1972/6. Souhlas s připojením proto žalobce dal i ve vztahu k tomuto chodníku a zelenému pásu.

pokračování

Veřejnoprávní podmínky pro povolení záměru jsou proto splněny vydáním rozhodnutí silničního správního úřadu a soukromoprávní podmínky jsou splněny uzavřením smlouvy mezi žalobcem a stěžovatelkou 2).

[5] Stěžovatelka 2) v kasační stížnosti namítla, že součástí místní komunikace na pozemku žalobce je v souladu s § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích i silniční zeleň a chodník. Nejedná se o samostatné místní komunikace. Parcela jako celek je v katastru nemovitostí evidována jako „*ostatní komunikace*“. Z napadeného rozsudku ani není zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že by se v případě chodníku a dvou pásů zeleně mělo jednat o samostatné místní komunikace. Krajský soud se dále vůbec nezabýval smlouvou o úpravě pozemku pro umístění vjezdu, která je součástí správního spisu. Předmětem této smlouvy je svolení, aby stěžovatelka 2) dohodnutým způsobem a na své náklady upravila chodník na části pozemku žalobce parc. č. 1972/6. Dále odkázala na rozhodnutí silničního správního úřadu, které vycházelo také ze souhlasu žalobce. Nesouhlasí proto s krajským soudem, že by nebylo vyřešeno napojení stavby na pozemní komunikaci, jelikož stěžovatelka 2) disponovala jak veřejnoprávním, tak soukromoprávním titulem k provedení úprav žalobcova pozemku spočívajících ve vybudování sjezdu. Splnila proto podmínky pro vydání stavebního povolení. Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky 1) dále sdělila, že se s ní zcela ztotožňuje.

[6] Žalobce ve vyjádření k oběma kasačním stížnostem navrhl, aby je Nejvyšší správní soud zamítl. Tvrzení o udělení souhlasu k připojení pozemku stěžovatelky 2) na komunikaci nacházející se na pozemku žalobce je mylné. V řízení před silničním správním úřadem se žalobce vyjadřoval jen z titulu vlastníka pozemní komunikace k technickému řešení připojení, nikoli jako vlastník pozemku. Pro takové rozhodování je nutné splnit podmínky zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Tyto podmínky ale splněny nebyly, čímž je naplněna i neplatnost uzavřené smlouvy. Tato otázka je předmětem občanskoprávního řízení před Nejvyšším soudem pod sp. zn. 33 Cdo 1683/2020. Krajský soud správně posoudil, že rozhodnutí silničního správního úřadu nemůže nahradit souhlas vlastníka pozemku k jeho užívání pro účely stavebního řízení, protože neřeší užívání pozemku mimo vlastní těleso místní komunikace. To nelze zdůvodnit ani odkazem na § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, protože v tomto případě je chodník oddělen od místní komunikace po obou stranách pruhy zeleně. Stav evidence v katastru nemovitostí není na rozdíl od skutečného stavu rozhodný. Stavební úřad jako podklad pro své rozhodování vůbec nevyžadoval prokázání souhlasu, a proto jeho rozhodnutí bylo nezákonné. Postup stavebního úřadu byl nesprávný také proto, že rozhodnutí silničního správního úřadu řešilo připojení jen ve zcela základních rysech a nemohlo být pro provedení stavby o rozloze asi 200 m² dostačující. Stavební úřad se snažil záměrně vyjmout ze svého rozhodování tuto část stavby, neboť nechtěl řešit oprávněnost užívání žalobcova pozemku stěžovatelkou 2).

[7] Stěžovatelka 2) v replice k vyjádření žalobce uvedla, že Okresní soud v Klatovech rozsudkem čj. 6 C 192/2017-303 zamítl žalobcovu žalobu, kterou se domáhal uložení povinnosti uvést pozemek parc. č. 1972/6 do předešlého stavu a uložení povinnosti následného zdržení se jakýchkoli stavebních zásahů. V daném řízení se soud zabýval také smlouvou o úpravě pozemku a dospěl k závěru, že byla sjednána platně.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[9] Otázkou, která vyvstává v nyní posuzované věci a která jsou předmětem kasačních námitek stěžovatelů (tj. splnění podmínky napojení stavby na pozemní komunikaci), se již Nejvyšší správní soud v kontextu totožných skutkových okolností a totožných účastníků zabýval v rozsudku ze dne 21. 1. 2021, čj. 9 As 168/2020-64, který se týkal územního rozhodnutí o umístění sporné stavby. To nebrání aplikaci tam učiněných závěrů i na nyní posuzovanou věc týkající se povolení dané stavby. V územním i stavebním řízení se totiž správní orgány musely zabývat naplněním obdobné podmínky spočívající v napojení pozemku na pozemní komunikaci (§ 90 stavebního zákona ve spojení s § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), resp. zajištění příjezdu ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. I v dané věci krajský soud rozhodnutí zrušil na základě žaloby podané žalobcem, přičemž odůvodnění jeho rozsudku bylo v zásadě shodné s odůvodněním nyní napadeného rozsudku. To platí také pro obsah podaných kasačních stížností. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal důvod se nyní od závěrů učiněných v uvedené věci odchýlovat, uvede toliko nosné důvody, které jej vedly ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, a v podrobnostech na výše citovaný rozsudek kasačního soudu odkazuje. S ohledem na shodný obsah vznesených kasačních námitek se jimi Nejvyšší správní soud nebude zabývat odděleně a níže uvedené závěry se tak budou shodně týkat obou kasačních stížností.

[10] Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[11] Jádrem sporu je hodnocení, zda byly v projednávané věci splněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o povolení stavby spočívající ve splnění podmínky zajištění příjezdu ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že rozhodnutí silničního správního úřadu opravňuje stěžovatelku 2) k připojení „sousední nemovitosti“ k „místní komunikaci“, nicméně vzhledem k tomu, že místní komunikace s pozemkem, na němž má být povolena stavba, bezprostředně nesousedí, musí stěžovatelka 2) prokázat, že disponuje veřejnoprávním či soukromoprávním titulem, na základě něhož musí žalobce strpět omezení vlastnického práva k pozemku p. č. 1972/6.

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tento závěr krajského soudu nelze přezkoumat, neboť z napadeného rozsudku není zřejmé, na základě jakých úvah k němu soud dospěl, resp. jak dospěl k závěru, že rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení

pokračování

připojení opravňovalo stěžovatelku 2) 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.

[13] Úvodem je třeba předeslat, že v situaci, kdy má žadatel v případech „přímého“ připojení sousední nemovitosti ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích 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, čj. 6 As 62/2019-35). Ve vztahu k oprávnění realizovat samotný sjezd půjde o rozhodnutí konečné (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, čj. 1 As 397/2019-103).

[14] Pravidlo obsažené v § 10 odst. 1 větě druhé zákona o pozemních komunikacích, podle kterého *přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací*, 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). 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“.

[15] 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 z 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.

[16] 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.

[17] Stěžovatelé se shodně odvolávají také na Smlouvu o úpravě pozemku pro umístění vjezdu ze dne 7. 10. 2015, která však není součástí předloženého správního spisu a stěžovatelka 2) ji k důkazu navrhla poprvé až v kasační stížnosti. Jedná se tak o skutkovou novotu a Nejvyšší správní soud nyní nemůže k obsahu dané smlouvy podle § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet (ke vztahu tohoto ustanovení a osoby zúčastněné na řízení v pozici stěžovatele se již NSS vyjadřoval v rozsudcích ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 41/2005-137, a ze dne 23. 12. 2015, čj. 2 As 44/2013-125). Z vyjádření žalobce nicméně současně plyne, že soudy v civilním soudním řízení týkajícím se žaloby, kterou se žalobce domáhal po stěžovatelce uvedení pozemku parc. 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, čj. 33 Cdo 1683/2020-379, přímo konstatoval, že „žalovaná [stěžovatelka 2), 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“. Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že rozhodnutí silničního správního úřadu 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).

[18] 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 skutečnost, že jím stěžovatelka 2) nedisponuje, 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.

[19] 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 silničního správního úřadu o připojení a dále jaký vliv má na projednávanou věc skutečnost, že rozhodnutí o povolení připojení bylo vydáno se souhlasem žalobce, případně také zohlední smlouvu, která dle soudů rozhodujících v občanském soudním řízení slouží stěžovatelce 2) jako platný soukromoprávní titul pro provedení úprav na pozemku parc. č.

pokračování

1972/6 (není-li součástí předloženého správního spisu, nabízí se v tomto směru v řízení před krajským soudem doplnění dokazování). Své závěry dostatečně odůvodní a poté zhodnotí, zda v řízení bylo vyřešeno zajištění příjezdu ke stavbě.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační stížnosti důvodné, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 11. října 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu