



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 Dědinská 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 žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2022, čj. 30 A 223/2018-115,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů 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 ze dne 30. 4. 2020, čj. 30 A 223/2018-73, 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 komunikací 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.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 10. 2021, čj. 8 As 121/2020-65, na základě kasačních stížností žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) výše uvedený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že je nepřezkoumatelný a zavázal krajský soud, aby v návaznosti na konkrétní skutkové okolnosti posoudil, o jakou z forem připojení sousední nemovitosti se v této věci jedná. Dále, aby zaujal stanovisko k tomu, jaký charakter má část pozemku parc. č. 1972/6 mezi stavbou a tělesem pozemní komunikace a v návaznosti na to, zda „sjezd“ může zahrnovat i část pozemku v rozsahu chodníku a dvou pásů zeleně. Aby posoudil, zda tomu odpovídá i znění rozhodnutí silničního správního úřadu o připojení a vyhodnotil, jaký vliv má na projednávanou věc skutečnost, že rozhodnutí o povolení připojení bylo vydáno se souhlasem žalobce, případně aby zohlednil smlouvu, která dle soudů rozhodujících v občanském soudním řízení slouží osobě zúčastněné na řízení I) jako platný soukromoprávní titul pro provedení úprav na pozemku parc. č. 1972/6.

pokračování

[5] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu při novém projednání věci zamítl. Dospěl k závěru, že v případě dotčené stavby bylo možné uvažovat o jejím připojení k pozemní komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. 1972/6 pouze prostřednictvím sjezdu a nájezdu, nikoli prostřednictvím křižovatky. Jednalo se totiž o připojení více sousedních nemovitostí (pozemků parc. č. 1972/68, 1972/69 v k. ú. Klatovy), na nichž měla být stavba realizována. Ke shodnému závěru by bylo možné dospět i v případě, pokud by za připojovanou věc byla považována pouze veřejně nepřístupná účelová komunikace umístěná na pozemku parc. č. 1972/68. Ačkoliv stavba přímo nemezovala s pozemní komunikací nacházející se na pozemku parc. č. 1972/6, dospěl soud k závěru o charakteru nemovitostí, na nichž se nachází stavba, jako nemovitostí sousedících s pozemní komunikací nacházející se na pozemku parc. č. 1972/6. Sjezd a nájezd překonávající dva travnaté pásy a chodník byl projektovou dokumentací navržen v délce cca 8 m, proto jej bylo možné považovat za přiměřeně krátký, a bylo tedy možné dopravní napojení stavby na pozemní komunikaci formou sjezdu a nájezdu. V době vydání žalobou napadeného rozhodnutí zde tudíž existoval pravomocný veřejnoprávní titul k napojení stavby na pozemní komunikaci (rozhodnutí silničního správního úřadu), který byl pro stavební úřad i žalovaného závazný. Pokud se chtěl žalobce proti takové formě připojení bránit, měl tak jako vlastník pozemku, přes který mělo dopravní napojení vést, učinit v řízení o povolení připojení. Na základě výsledku civilního soudního řízení lze uzavřít, že existoval také soukromoprávní titul k úpravě pozemku parc. č. 1972/6 v části mezi tělesem pozemní komunikace a hranicí s pozemkem parc. č. 1972/68.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil a napadený rozsudek je současně nepřezkoumatelný. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že měl stěžovatel jako vlastník pozemku možnost se proti připojení pozemku bránit v řízení o povolení připojení. S tím nesouhlasí, protože se v daném řízení nikdy nevyjadřoval z titulu vlastníka pozemku. Vyjadřoval se pouze z titulu vlastníka pozemní komunikace k technickému řešení připojení. Je přesvědčen, že žádnou stavbu nelze povolit, pokud nemá dostatečně a v souladu s právními předpisy vyřešeno připojení na pozemní komunikaci [k tomu odkázal na § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“)].

[7] Není zřejmé, pod jaký druh připojení krajský soud dotčenou část „sjezdu“ podřadil a z jakých důvodů tak učinil. Rozhodnutí o připojení vydané silničním správním úřadem není dostatečným vyřešením dopravního napojení povolované stavby. Silniční správní úřad nezkoumá stavbu připojení jako stavbu z hlediska stavebního zákona. Neověřuje, zda splňuje veškeré technické normy a může být užívána v souladu s právními předpisy. Pouze rozhoduje, zda v daném místě lze zřídit připojení. V této věci stavba nemůže splňovat definici pouhého sjezdu, který by nemusel být předmětem územního a stavebního řízení. Její rozloha je 200 m², nachází se u veřejného prostranství a potenciálně bude sloužit k obecnému užívání. Téměř celá se nachází na pozemku stěžovatele, který je nucen strpět její budování, aniž by stavební úřad ověřil její soulad s právními a technickými normami. Sjezdem se podle názoru stěžovatele rozumí jen samotná hranice připojení na těleso komunikace. Další navazující stavba již má být předmětem řízení u obecného stavebního

úřadu. Závěru, podle kterého je třeba věc posoudit jako pozemky přímo sousedící, nerozumí a nesouhlasí s ním. Odkaz na odbornou literaturu je jako odůvodnění nedostačující. Nelze zjistit, proč sjezd o délce osm metrů lze považovat za „*přiměřeně krátký*“.

[8] Stěžovatel uplatnil v souladu s § 114 stavebního zákona námitky proti užívání stavby, resp. proti projektové dokumentaci, která předpokládá užívání jeho pozemku. Stěžovatel s realizací stavby nemůže souhlasit. Osoba zúčastněná na řízení I) nemá k realizaci stavby souhlas stěžovatele, tudíž nemá možnost užívat budoucí stavbu. Není rozhodné, zda byl sjezd z hlediska správního práva platně povolen, protože podle § 114 stavebního zákona má stavební úřad posoudit, zda užíváním stavby vybudované dle projektové dokumentace nebudou dotčena vlastnická práva jiného účastníka. Povolovaná stavba se bezprostředně týká sousedního pozemku parc. č. 1976/6, neboť její užívání není bez užívání tohoto pozemku možné. Stavební úřad se tak měl zabývat i touto námitkou stěžovatele. Závěr žalovaného, podle kterého se jí bude zabývat až v kolaudačním řízení, je v rozporu s § 114 stavebního zákona, podle kterého se jí měl zabývat již nyní. Postupem správních orgánů došlo k omezení vlastnického práva stěžovatele (k tomu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, vymezující podmínky pro omezení vlastnického práva).

[9] Napadený rozsudek vadně uvádí, že ve věci nebylo požádáno o přiznání odkladného účinku. Odkladný účinek však byl žalobě přiznán usnesením ze dne 26. 10. 2018, čj. 30 A 223/2018-20.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Námitky považuje za nedůvodné. Podle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona nevyžadují sjezdy a nájezdy na pozemní komunikaci sloužící k připojení sousední nemovitosti rozhodnutí o umístění stavby, ani územní souhlas. Podle § 103 odst. 1 písm. a) téhož zákona nevyžadují dané stavební záměry ani stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu. Sjezd, který je stavbou manipulační plochy pro potřeby jatek, nevyžaduje pro svoji realizaci žádné opatření ani rozhodnutí stavebního úřadu, protože se jedná o tzv. stavbu ve volném režimu. Pro připojení sousední nemovitosti je nutné povolení silničního správního úřadu a v době, kdy bylo povolení vydáno, byl potřeba i souhlas vlastníka pozemku. Obě tyto podmínky byly splněny. Existoval tedy veřejnoprávní titul pro připojení stavebního záměru na pozemní komunikaci i soukromoprávní titul k provedení stavební úpravy pozemku.

[11] Rovněž osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření navrhla, aby soud kasační stížnost zamítl. S ohledem na existenci smlouvy o úpravě pozemku pro umístění sjezdu a pravomocného rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým byl povolen sjezd, nesouhlasí s názorem stěžovatele, podle kterého nebylo vyřešeno napojení stavby na pozemní komunikaci, resp. že byl přímo zkrácen na vlastnickém právu. Pozemní komunikace na pozemku parc. č. 1972/6 má charakter místní komunikace, jejíž součástí je kromě vlastního tělesa silnice i silniční zeleň a chodník (k tomu odkázala na § 11 odst. 1 a § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích). V dané věci se tak jedná o úrovněvé připojení sousedního pozemku k tělesu komunikace přes pás zeleně a chodníkový pás. Ve shodě s napadeným rozsudkem a komentářovou literaturou považuje navržený sjezd za

pokračování

přiměřeně krátký. Připojení formou sjezdu je tedy možné. Pokud stěžovatel opakovaně zpochybňuje platnost smlouvy o úpravě pozemku pro umístění vjezdu, je na místě připomenout, že její platnost byla pravomocně potvrzena i rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2020, sp. zn. 33 Cdo 1683/2020, přičemž stěžovatelovu ústavní stížnost Ústavní soud odmítl.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Předtím, než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat důvodností kasační stížnosti, musel posoudit její přípustnost. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, *jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[13] Hlavní účel zákazu opakované kasační stížnosti je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud znovu zabýval věcí, u které již jednou svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se krajský soud tímto právním názorem řídil. Aby mohla být opakovaná kasační stížnost přípustná, musí námitky v ní vznesené mířit na ty závěry krajského soudu, k nimž se v předchozím řízení nemohl závazně vyjádřit ani Nejvyšší správní soud (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Typicky se bude jednat o situaci, kdy se Nejvyšší správní soud v prvním rozhodnutí nemohl určitou otázkou věcně zabývat, neboť napadený rozsudek zrušil kvůli procesnímu pochybení, nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, případně pro nepřezkoumatelnost.

[14] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelného odůvodnění některých závěrů. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nyní kasační stížností reaguje na vypořádání uplatněné žalobní argumentace a zpochybňuje správnost závěrů učiněných krajským soudem (resp. jejich přezkoumatelnost), jsou uplatněné kasační námitky přípustné.

[15] 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. Neshledal vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Otázkou, která vyvstává v nyní posuzované věci a která je předmětem kasačních námitek stěžovatele (tj. splnění podmínky napojení stavby na pozemní komunikaci), se již Nejvyšší správní soud v kontextu totožných skutkových okolností a totožných účastníků (tedy i po zrušení předchozího rozsudku krajského soudu) zabýval v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, čj. 9 As 119/2021-44, 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. Tím spíše, když stěžovatel v obou věcech uplatnil námitky, které se do značné míry shodují, z čehož vyplynulo i jejich obdobné vypořádání krajským soudem v obou věcech. 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), resp. zajištění příjezdu ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona].

[18] Právě otázka, zda byly v projednávané věci splněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o povolení stavby spočívající ve splnění podmínky zajištění příjezdu ke stavbě, je jádrem této věci.

[19] Z předloženého spisového materiálu soud zjistil následující skutečnosti. Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení 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 byla doložena projektová dokumentace 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 (rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 17. 6. 2015, čj. HO/934/15). Toto rozhodnutí 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.

[20] Mezi účastníky dále není sporné (viz též zjištění, z nich vyšel kasační soud ve věci sp. zn. 9 As 119/2021), že stěžovatel s osobou zúčastněnou na řízení I) uzavřel Smlouvu o úpravě pozemku p. č. 1972/6 pro umístění vjezdu ze dne 7. 10. 2015. Záhy poté vznesl stěžovatel 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.

[21] Jak již bylo shora zmíněno, mezi stranami zůstává spornou otázkou splnění zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení, spočívající v zajištění příjezdu ke stavbě. Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení není dostatečným podkladem a nesouhlasí s východiskem, že část stavby označená jako sjezd, nacházející se na pozemku p. č. 1972/6 v rozsahu dvou pásů zeleně a chodníku, nepodléhá povolovacímu řízení podle stavebního zákona.

[22] Stěžovatel formuloval své námitky velmi obecně. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti NSS, ale i obsah jeho rozsudku (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54). Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě bez podrobnější argumentace vyjadřuje nesouhlas se závěry krajského soudu. Vzhledem k tomu, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, bylo na něm, aby podrobněji identifikoval konkrétní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí a pokud tak neučinil, do značné míry předurčil míru podrobnosti, jakou se jeho věci bude soud zabývat.

[23] Krajský soud posuzoval, zda umísťovaný záměr lze k místní komunikaci připojit formou sjezdu, či zda připojení mělo být realizováno formou křižovatky. Ztotožnil se s hodnocením správních orgánů, podle kterých přestože je záměr napojován na pozemní komunikaci přes část pozemku parc. č. 1972/6, na němž se nenachází vlastní těleso pozemní komunikace, ale nachází se na něm chodník a dva travnaté pásy, jde stále o sjezd. Jeho závěry jsou vyjádřeny srozumitelně a přezkoumatelně (k bližšímu vymezení institutu nepřezkoumatelnosti viz např. 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, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že stěžovatel bez jakékoliv bližší argumentace označuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, lze rovněž v podobném duchu obecně konstatovat, že tato námitka není důvodná. Odůvodnění napadeného rozsudku nespočívá jen v odkazu na odbornou literaturu. Navíc sama skutečnost, že se soud v odůvodnění opře a ztotožní s názory, které jsou v ní obsažené, nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Jestliže stěžovatel s danými závěry nesouhlasil, měl možnost proti nim konkrétně brojit.

[24] Za důvodné nepovažuje Nejvyšší správní soud ani námitky zpochybňující správnost právního posouzení. Jak stěžovatel správně uvádí, stavbu lze povolit pouze za splnění podmínek stanovených zákonem a prováděcí vyhláškou, mezi které patří i vyřešení dopravního napojení (příjezdu ke stavbě). Krajský soud v napadeném rozsudku v souladu s pokynem NSS posoudil konkrétní skutkové okolnosti a i s poukazem na komentářovou literaturu uvedl, z jakých důvodů nepřipadalo v projednávané věci v úvahu připojení formou křižovatky, ani formou tzv. přímého připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 1, věty druhé, zákona o pozemních komunikacích. Ve shodě s výše uvedeným rozsudkem sp. zn. 9 As 119/2021 lze konstatovat, že se stěžovatel mylí, tvrdí-li, že krajský soud posoudil charakter nemovitosti, na nichž se má nacházet umísťovaný záměr, jako přímo sousedících.

[25] Co se týče rozsahu sjezdu, stěžovatel uvádí, že sjezdem je nutno rozumět pouze samou hranici připojení na těleso komunikace a že stavba o délce 8 m a rozloze 200 m² sjezdem být nemůže. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v předcházejícím rozsudku a zopakoval v rozsudku sp. zn. 9 As 119/2021, sousední nemovitosti se na pozemní komunikace připojují formou sjezdu i v případech, kdy je připojována sousední nemovitost, která přímo nemezuje s pozemní komunikací, avšak charakter napojení nespĺňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již dříve přiklonil k názorům zastávaným i autory komentáře k zákonu o pozemních komunikacích dostupnému v systému právních informací ASPI - ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, dle kterého „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“.

[26] Pro učinění závěru, zda se jedná o sjezd, je tak nutno vždy hodnotit konkrétní skutkové okolnosti a až v návaznosti na to uzavřít, zda jde o sjezd či jinou formu připojení. Nejvyšší správní soud se shodně jako ve věci sp. zn. 9 As 119/2021 ztotožňuje s krajským soudem, že připojení je přiměřeně krátké a tedy byť sousední nemovitosti s tělesem komunikace přímo nemezují, jde o připojení sjezdem. Dle projektové dokumentace sjezd překonává v nejkratší možné délce část pozemku p. č. 1972/6, nacházející se mezi tělesem komunikace a pozemkem p. č. 1972/68, a je možné jej i proto hodnotit jako přiměřeně krátký, vedoucí prakticky nejpřímější cestou přes dva pásy zeleně a chodník. V této souvislosti považuje NSS za vhodné připomenout, že stavební úřad usnesením ze dne 26. 7. 2016, čj. OVÚP/5115/16/My, řízení o žádosti o umístění stavby v rozsahu sjezdu na pozemní komunikaci zastavil z důvodů její zjevné právní nepřípustnosti, protože stavba sjezdu na pozemní komunikaci sloužící k připojení sousední nemovitosti nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby [a tím pádem podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ani stavební povolení]. Námitky týkající se charakteru této části záměru jako sjezdu tak mohly být uplatněny právě v odvolání proti uvedenému usnesení. Námitky stěžovatele týkající se formy připojení tak nejsou důvodné.

[27] Se stěžovatelem lze souhlasit, že silniční správní úřad v řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o povolení připojení posuzuje technické parametry, nezbytnost nového připojení a vliv připojení na bezpečnost a plynulost provozu. Sjezdy a nájezdy sloužící k připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikace ale současně nepodléhají žádnému z povolovacích řízení podle stavebního zákona, jedná se o tzv. stavby ve volném režimu [§ 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 stavebního zákona] a žadatel je proto z veřejnoprávního hlediska oprávněn připojit sousední nemovitost k pozemní komunikaci již na základě rozhodnutí silničního správního úřadu. Jak Nejvyšší správní soud dříve uvedl, v případech „nepřímého“ připojení zahrnuje povolení k připojení sousední nemovitosti sjezdem zákonitě i veřejnoprávní oprávnění žadatele připojit nemezující nemovitost přes pozemek ležící mezi takovou nemovitostí a tělesem pozemní komunikace. Ochrana vlastníka pozemku, přes který je sjezd veden, by měla být zaručena účastenstvím v tomto řízení (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, čj. 1 As 397/2019-103).

[28] V souzené věci bylo osobě zúčastněné na řízení I) vydáno rozhodnutí o povolení připojení, na základě kterého je oprávněna připojit záměr sjezdem k pozemní komunikaci nacházející se na pozemku p. č. 1972/6. S ohledem na absenci navazujících rozhodnutí tedy právě toto povolení slouží jako veřejnoprávní titul, jímž osoba zúčastněná na řízení prokazuje své oprávnění připojit záměr k pozemní komunikaci. Jak správně uvedl krajský soud (a Nejvyšší správní soud se již v rozsudku sp. zn. 9 As 119/2021 s jeho závěry ztotožnil), stěžovatel měl svoji argumentaci uplatnit právě v řízení o povolení připojení a nikoliv až v řízeních o umístění stavby, natož nyní v řízení o jejím povolení. Ze spisového materiálu navíc plyne, že rozhodnutí o povolení připojení bylo vydáno s výslovným souhlasem stěžovatele a skutečnost, že proti němu včas neuplatnil námitky a rozhodnutí nabylo právní moci, nemůže jít jakkoliv k tíži osoby zúčastněné na řízení I).

pokračování

[29] Stěžovatel rovněž namítá, že neposkytl souhlas jako vlastník pozemku p. č. 1972/6, ale jen jako vlastník tělesa komunikace. Otázkou soukromoprávního souhlasu vlastníka pozemku, na němž je sjezd povolen, se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 11. 4. 2018, čj. 6 As 363/2017-21. Uvedl, že *„[j]estliže podle správních orgánů předmětný sjezd vyžaduje úřední povolení pouze silničního správního úřadu, nikoli ještě i stavebního úřadu, a z hlediska veřejnoprávního jej lze realizovat, neznamená 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 zjednat 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.“* Ochrana vlastníka pozemku je tak koncentrována zejména do občanského soudního řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem poukazuje na existenci Smlouvy o úpravě pozemku pro umístění vjezdu ze dne 7. 10. 2015, uzavřené mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I), jejíž platnost a účinnost byla potvrzena soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení. I zde proto Nejvyšší správní soud nemá důvod se odchylovat od svých dřívějších závěrů učiněných v rozsudku sp. zn. 9 As 119/2021, tedy že tato námitka je nedůvodná.

[30] S tím do značné míry souvisí i další argumentace uplatněná stěžovatelem a týkající se toho, zda má osoba zúčastněná na řízení I) souhlas stěžovatelky s realizací stavby. Jestliže stěžovatelka nyní své námitky proti sjezdu uplatňuje s odkazem na § 114 stavebního zákona, je podstatné zdůraznit, že v této věci se jedná o přezkum stavebního povolení manipulační plochy na pozemku osoby zúčastněné na řízení I). S pozemky stěžovatele souvisí „pouze“ otázka zajištění přístupu ke stavbě, přičemž tato podmínka je ze shora uvedených důvodů splněna [osoba zúčastněná na řízení I) disponuje jak veřejnoprávním, tak soukromoprávním titulem]. Vybudování sjezdu na pozemku stěžovatele však stavebnímu povolení nepodléhá, nebylo předmětem stavebního řízení v této věci a námitkami proti sjezdu jako takovému se nelze zabývat. Pokud se stěžovatelka dovolává ochrany svého vlastnického práva, bylo nutné, aby své námitky v tomto směru vázala na povoloovaný stavební záměr. Nikoli k otázce vlastnictví pozemků pod sjezdem, který je sice podstatný pro vyhodnocení, zda byla naplněna podmínka v § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, nicméně jako takový není povolovaným stavebním záměrem. Pokud jde o odkaz stěžovatele na nálezy sp. zn. II. ÚS 268/06, učinil v něm Ústavní soud závěr, podle kterého *existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.* V nyní posuzované věci bylo se souhlasem stěžovatele rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení pozemku a stěžovatel rovněž uzavřel smlouvu o úpravě pozemku pro umístění vjezdu. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry, které ve vztahu k obdobně formulované žalobní námitce učinil krajský soud.

[31] Důvodná není ani námitka poukazující na nesprávnost závěru o (ne)přiznání odkladného účinku žalobě. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žaloba proti rozhodnutí o umístění stavbě neměla odkladný účinek a stěžovatel o něj ani nepožádal. Jestliže na tento závěr nyní v kasační stížnosti reaguje tvrzením, podle kterého byl odkladný účinek přiznán žalobě v této věci, tj. v řízení o povolení stavby, tedy odlišném soudním řízení, je zjevné, že se svou námitkou mýlí se závěry krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobám zúčastněným na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení taková povinnost soudem uložena nebyla.

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

V Brně 6. března 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu