



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **M. K.**
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Bauerem,
sídlem Purkyňova 10, Plzeň,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,**
sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. PK-DSH/9030/23 ze dne 1. 8. 2023,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. PK-DSH/9030/23 ze dne 1. 8. 2023 a jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Stříbro č. j. 412/OVÚP/23-4/191/Kr ze dne 26. 4. 2023 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Krajský úřad Plzeňského kraje je povinen nahradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Bauera do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. V souzené věci soud řešil, kdy lze zamítnout žádost o připojení stavebního pozemku na místní komunikaci pouze na základě nezávazného stanoviska města, které představuje pouze vyjádření vlastníka této komunikace.

I. Řízení před správními orgány

2. Městský úřad Stříbro rozhodnutím č. j. 412/OVÚP/23-4/191/Kr ze dne 26. 4. 2023 zamítl žádost žalobce o připojení jeho pozemku na přílehlou místní komunikaci vycházející z ulice Stodská ve Stříbře. Konstatoval, že Policie ČR k záměru vydala souhlasné závazné stanovisko, nicméně vlastník komunikace – město Stříbro – podal nesouhlasné stanovisko. Z tohoto stanoviska se městský úřad ztotožnil se dvěma důvody z pěti: (1) lokalita není připojena na chodníky, čímž mohou vznikat kolizní situace na místní komunikaci, která nemá vytvořenou odpovídající trasu pro pěší a zvýšením počtu uživatelů lze předkládat ohrožení bezpečnosti a plynulosti provozu na komunikaci. (2) Stav povrchu stávající místní komunikace není tvořen plnohodnotnou stavební úpravou a zpevněním, není způsobitý ke zvýšení zátěže, což by vedlo k situaci, kdy města jako vlastník komunikace nebude schopno zajistit její trvalou a průběžnou údržbu.
3. Následné odvolání žalobce krajský úřad zamítl a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. S drobnými výtkami akceptoval důvody rozhodnutí. Zdůraznil přitom, že správním orgánům nepřislušní přezkoumávat stanovisko vlastníka komunikace. Zároveň uvedl, že silniční úřad toto může hodnotit. Presumuje se přitom, že vlastník komunikace měl důležitý důvod, proč vydal stanovisko nesouhlasné. Silniční úřad se od něj může odchýlit, pokud proto shledá veřejný zájem

II. Řízení před soudem

4. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil žalobou. V ní namítl, že vlastník komunikace vydává pouze nezávazné stanovisko, které nemůže nahrazovat a korigovat otázky bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Tyto otázky řeší Policie ČR. Ta v řízení vydala kladné závazné stanovisko. Žalobce plánuje v ulici postavit jeden rodinný dům. Tím zcela jistě nedojde ke zvýšenému nákladu na údržbu ulice, což byl jeden z důvodů, který vlastníka komunikace vedl k vydání nesouhlasného stanoviska. V řízení před žalovaným žalobce opakovaně tvrdil a dokládal, že komunikace je již pravidelně užívána zemědělskou technikou, popeláři a vozidly intergovaného záchranného systému. Nadto žalobce již nyní po komunikaci jezdí ke svému pozemku. Žalobce ani nerozuměl argumentu žalovaného, že je třeba řešit celou lokalitu komplexně, aby nedošlo k omezení stavebních možností dalších vlastníků. Jednalo se o slepou ulici a s obcí nejednal žádný developer, který by byl schopen řešit celou lokalitu komplexně. Dle územního plánu byl pozemek zařazen do *bydlení individuální bez dalších omezení*, rovněž žádost žalobce byla zpracována autorizovaným projektantem. Žalobce tak uzavřel, že vlastník komunikace ve svém stanovisku neuvedl závažné a přesvědčivé důvody, které by převažovaly nad jeho právem jakožto vlastníka pozemku na připojení pozemku ke komunikaci.
5. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Předně uvedl, že za situace, kdy vlastník komunikace vydá nesouhlasné stanovisko, nebude zpravidla připojení povoleno. Předpokládá se totiž, že k tomu měl objektivní důvody. Tak tomu bylo i v nynější věci. Stanovisko vlastníka komunikace bylo jedním z podkladů pro rozhodnutí městského úřadu, přičemž nenahrazovalo ani nekorigovalo otázky bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, jak tvrdil žalobce.

III. Posouzení věci

6. Žaloba je důvodná. Stanovisko vlastníka komunikace je prostý, nezávazný podklad pro rozhodnutí, který má silniční správní úřad hodnotit jako jakýkoliv jiný podklad pro rozhodnutí. Vlastníku komunikace pak náleží hájit jen ty veřejné zájmy, za které sám odpovídá. Tím není obecně chápaný zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu, ale jen zajištění veřejného zájmu na obecném užívání místní komunikace jako veřejně prospěšného zařízení. Tím je v případě města Stříbra zájem na zajištění sjízdnosti komunikace, jehož ohrožení nebylo ve věci nijak prokázáno.

Kritéria posouzení

7. Připojení pozemku na přilehlou místní komunikaci upravuje § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ten předepisuje pouze povinný postup silničního úřadu, nikoliv však hmotněprávní kritéria připojení.
8. Příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci vyžádá *stanovisko vlastníka dotčené pozemní komunikace a závazné stanovisko Policie České republiky*. (§ 10 odst. 4 zákona). Prováděcí předpis upraví technické podmínky pro připojování sousední nemovitosti na dálnici, silnici a místní komunikaci (§ 10 odst. 6 zákona). Prováděcí vyhláška č. 104/1997 Sb. v § 12 upravuje technické podmínky připojení, jako jsou šíře nájezdů a sjezdů a rozhledové podmínky.
9. Pokud zákon upravuje pouze proces rozhodování o připojení, nikoliv hlediska pro posouzení žádosti o připojení, musí se hmotněprávní kritéria posouzení odvíjet obecně z účelu úpravy zákona o pozemních komunikacích, popřípadě z veřejných zájmů, které jsou v tomto řízení v rozhodné.
10. V souzené věci podala Policie ČR souhlasné závazné stanovisko s podmínkami týkajícími se zřízení brány případného vjezdu z pozemku žalobce na komunikaci. Při dodržení těchto podmínek policie konstatovala, že budou dodrženy podmínky na bezpečnost a plynulost silničního provozu.
11. Tím bylo závazně vyřešeno, že samotné připojení pozemku žalobce není problematické z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu. Lze jen dodat, že ze systematiky zákona o místních komunikacích a úpravy konkrétních oprávnění vyplývá, že policie vystupuje v otázkách řešených podle tohoto zákona jako dotčený orgán, který *obecně odpovídá* za zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci.

Postavení vlastníka komunikace

12. Z uvedeného důvodu je třeba odmítnout, že by hájení veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti provozu v obecné rovině náleželo také vlastníku komunikace. Jeho postavení je jiné a z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu jen parciální.
13. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/15 ze dne 18. 6. 2019 (N 114/94 SbNU 360; 186/2019 Sb.) Ústavní soud popsal postavení obce jako osoby veřejného práva, která vlastní místní komunikaci, a shrnul související judikatorní závěry.
14. Lze z něj zdůraznit, že právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací, bez nichž si moderní společnost nelze představit. Aby byl tento veřejný zájem zajištěn, je vlastnictví místních komunikací, silnic a dálnic zákonem vyhrazeno pro obce, kraje a stát. Tato úprava ovšem

nemá za cíl jakkoliv zlepšit právní postavení obcí, krajů ani státu. Zákonem určené vlastnictví je totiž naopak obecně zatěžuje břemenem spočívajícím v povinnosti pečovat o svěřené pozemní komunikace, a to mimo jiné tak, aby byly tyto komunikace bezpečné pro osoby, které je užívají.

15. Výhradní vlastnictví dálnic, silnic a místních komunikací slouží k uspokojování dopravní potřeby veřejnosti tím, že každý smí užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud tak činí v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích (§ 19 odst. 1 tohoto zákona). Vlastníci komunikací mají povinnost své komunikace prohlížet, udržovat a opravovat (§ 9 odst. 3 a 6 zákona o pozemních komunikacích), aniž by však měli možnost upravovat, kdo a v jaké míře tyto komunikace užívá. Odpovídají též za některé případy vzniklé škody (§ 27 zákona o pozemních komunikacích). Postavení obcí jako vlastníků pozemních komunikací je značně specifické – nedisponují oprávněním provoz na ní jakkoliv regulovat, a ovlivnit tak i případné negativní důsledky, jež tento provoz způsobuje.
16. Obce jako samosprávné korporace veřejného práva tedy mají povinnost pečovat o místní komunikace a silnice a zajistit, aby tyto komunikace byly pro uživatele bezpečné. Jejich vlastnické právo k místním komunikacím slouží k zajištění veřejného zájmu a nese s sebou především povinnosti. Stanovisko obce k žádosti o připojení komunikace je proto výkonem působnosti při ochraně příslušného veřejného zájmu na provozování obecně prospěšného zařízení, jakkoliv se odvíjí od vlastnického práva (srov. přiměřeně Vedral, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. ASPI, 2011. LIT37153CZ).
17. Z uvedeného výkladu Ústavního soudu krajský soud dovozuje, že obci – městu Stříbru – nenáleží v řízení o žádosti o připojení pozemku k místní komunikaci hodnotit veškeré aspekty bezpečnosti a plynulosti provozu na místní komunikaci, ale *pouze ty, za které sama odpovídá*.
18. Jak bylo výše uvedeno, obec odpovídá zejména za údržbu a opravy komunikací, tedy obecně otázky související s jejich sjízdností (§ 9 odst. 3, 6 zákona o pozemních komunikacích; § 9 vyhlášky č. 104/1997 Sb. a příloha č. 5 k této vyhlášce).
19. Městu Stříbru tedy nenáleží vyjadřovat se k ohrožení bezpečnosti a plynulosti provozu na komunikaci způsobenému případným kolizním situací na místní komunikaci z důvodu absence odpovídající trasy pro pěší. Tato otázka nesouvisí se sjízdností komunikace, ani s její údržbou či opravami. Tato část jejího stanoviska tedy neměla být pro rozhodování městského a krajského úřadu významná (k nezávažnosti stanoviska níže).

Stanovisko obce k ohrožení sjízdnosti komunikace a jí údržby

20. Odpovídá-li město Stříbro za údržbu a opravy komunikací, mohlo ve svém stanovisku namítat, že nebude schopno zajistit trvalou a průběžnou údržbu místní komunikace, na níž žalobce chtěl připojit svůj pozemek.
21. Je však třeba zdůraznit, že toto stanovisko města nemá v řízení žádné privilegované postavení, jde jen o prostý, tzv. jiný podklad pro rozhodnutí. Žalobce v této souvislosti správně zdůraznil, že zákonodárce v roce 2015 opustil koncepci, kdy vlastník komunikace uděloval soudně nepřezkoumatelný, formálně soukromoprávní souhlas. Nyní vlastník komunikace podává veřejnoprávní stanovisko, které ovšem *není závazným stanoviskem* ve

smyslu § 149 správního řádu. Silniční správní úřad jím proto není vázán, naopak jej hodnotí podle své úvahy (§ 50 odst. 4 správního řádu).

22. Je tedy nepřiléhavý odkaz žalovaného na rozsudek liberecké pobočky Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 59 Ca 94/2008-31 ze dne 19. 3. 2009, č. 1867/2009 Sb. NSS, podle něhož nelze *nesouhlas* vlastníka komunikace přezkoumat. Tento právní názor vycházel z právní úpravy, která byla v roce 2015 koncepčně opuštěna. Nedůvodné je pak tvrzení žalovaného, že se presumuje důležitost důvodů, které vlastník komunikace uvedl. Zákon o pozemních komunikacích, ani správní řád takovou presumpci neznají.
23. Nesouhlasné stanovisko vlastníka komunikace tedy podléhá plné kognici silničního úřadu, jak ji předpokládá § 50 odst. 3 a 4 správního řádu (a § 68 odst. 3 téhož zákona).
24. V souzené věci byly výhrady města pouze obecné (doslova: „*stav povrchu stávající místní komunikace není tvořen plnohodnotnou stavební úpravou a zpevněním, není způsobilý k navýšení zátěže*“). Není tedy zřejmé, v čem konkrétně bude ohrožena sjízdnost komunikace a s jakou pravděpodobností to hrozí (město Stříbro je účastníkem řízení o připojení mohlo a mělo tedy svá tvrzení specifikovat a doložit podle § 52 správního řádu; srov. také rozsudek MS v Praze č. j. 10 Ca 284/2005-56 ze dne 16. 3. 2006, č. 920/2006 Sb. NSS).
25. K tomu přistupuje ten prostý fakt, že žalobci stále náleží právo obecného užívání této místní komunikace. I v současnosti tedy po ní může jezdit podle libosti. Může z ní dokonce sjíždět na svůj pozemek a zpět z pozemku vjíždět na místní komunikaci (za podmínek § 23 zákona o silničním provozu). To je činnost spadající do obecného užívání komunikace, kterou město musí ve veřejném zájmu zajišťovat údržbou. Samotná náročnost obecného užívání komunikace tak nemůže představovat důvod, který by bránil připojení pozemku, neboť obecně nepředstavuje žádný rozdíl oproti stávajícímu stavu.
26. Z řízení před městským úřadem tedy nevyplynuly žádné důležité důvody, které by bránily připojení pozemku žalobce na přilehlou místní komunikaci. Bezpečnost a plynulost provozu je v základu zajištěna, což potvrzuje závazné stanovisko policie. Město Stříbro pak neuvedlo a nedoložilo žádné konkrétní důvody, které by bránily připojení pozemku.

IV. Závěr

27. Z uvedených důvodů soud shledal žalobu v plném rozsahu důvodnou. Proto zrušil rozhodnutí krajského úřadu pro nesprávné posouzení rozhodné právní otázky. Shodné důvody pro zrušení jsou dány i ve vztahu k rozhodnutí městského úřadu, soud zrušil i toto rozhodnutí (§ 78 odst. 1, 3 s. ř. s.).
28. Soud bere na vědomí názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v odst. 8 rozsudku č. j. 7 As 133/2021-19 ze dne 21. 12. 2022 právě vůči Krajskému soudu v Plzni. Podle něj v případě zrušení správního rozhodnutí II. i I. stupně má být věc výrokem vracena prvostupňovému správnímu orgánu. S ohledem na jasné znění zákona i dosavadní rozhodovací praxi krajský soud nicméně postupoval podle § 78 odst. 4 s. ř. s. obvyklým způsobem a věc vrátil *žalovanému* k dalšímu řízení.
29. V dalším řízení bude krajský úřad (a městský úřad) vycházet z toho, že nesouhlasné stanovisko města Stříbra s připojením podléhá plnému hodnocení silničního úřadu a nejde o nijak privilegovaný podklad. Dosavadní výhrady města Stříbra byly nekonkrétní a nedoložené, nepředstavují tedy důvod pro zamítnutí žádosti žalobce (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Náklady řízení

30. Žalobce měl ve věci plný procesní úspěch. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení ze strany neúspěšného žalovaného (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ta se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměny advokáta za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika). Výše odměny celkově činí 9 300 Kč. Za jeden úkon právní služby náleží advokátovi paušální náhrada výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkově tedy 900 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o 2 142 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %. Náhrada nákladů řízení tedy dosahuje celkové výše 15 342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen nahradit k rukám zástupce žalobce JUDr. Bauera do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 6. června 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu