

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **obec Bělá**, se sídlem Bělá 150, zastoupena JUDr. Oldřichem Benešem, advokátem se sídlem Mojmírovců 41, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2014, č. j. MSK 147928/2014, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **BĚLSKÁ PÍSKOVNA a.s.**, se sídlem Zámecká 68, Velké Hoštice, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2016, č. j. 22 A 2/2015 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Oldřicha Beneše, advokáta.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (dále též „pískovna“) se chystá otevřít nový dobývací prostor. Za účelem získání dopravní obslužnosti tohoto prostoru usiluje o připojení pozemků přilehlých k dobývacímu prostoru k veřejným komunikacím.

[2] Žádostí ze dne 29. 3. 2013, upřesněnou podáním ze dne 7. 2. 2014, pískovna požádala Městský úřad Hlučín o vydání povolení „úprav připojení sousední nemovitosti k silnici III/46820“. Přesný předmět žádosti je mezi stranami sporný, nicméně z k žádosti přiložené dokumentace plyne, že pískovna plánuje provést napojení na silnici III/46820 prostřednictvím místní komunikace p. č. 675/1 v k. ú. Bělá ve Slezsku (pozemek p. č. 675/1). Vlastníkem této místní komunikace je žalobkyně – obec Bělá. Pískovnou navrhovaná komunikace se tak nejdříve z jejího pozemku připojuje k této místní komunikaci žalobkyně, následně tuto místní komunikaci „překrývá“ a, stejně jako místní komunikace žalobkyně, se připojuje k silnici III/46820. Pískovna v dokumentaci v některých částech zamýšlené komunikace navrhovala rozšíření a zpevnění cesty a úpravu nájezdu a sjezdu ze silnice III/46820.

[3] Městský úřad žádosti vyhověl a navrhovanou úpravu připojení sousední nemovitosti k silnici III/46820 povolil.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí městského úřadu odvolání. Namítala, že je vlastníkem pozemku p. č. 675/1 i místní komunikace, která se na něm nachází. Napadeným rozhodnutím městský úřad rozhodl o připojení účelové komunikace umístěné na tomto pozemku – není však zřejmé, o jakou účelovou komunikaci se má jednat a na základě jakých podkladů a úvah úřad takto komunikaci označil. Dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích si příslušný silniční úřad před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace. Jako vlastník místní komunikace však žalobkyně neměla možnost svá procesní práva jako účastník řízení před městským úřadem uplatnit. O řízení nebyla vůbec informována.

[5] Žalovaný odvolání jako nepřípustné zamítl. Uvedl, že dle silničního zákona se vyžaduje souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace. Dotčenou komunikací však není komunikace ve vlastnictví žalobkyně, ale je to vždy ta, na kterou se pozemek připojuje. V tomto případě se pozemek připojuje na silnici III/46820, kterou vlastní Moravskoslezský kraj. Ten souhlas poskytl. Rozhodnutí je přitom jednoznačné – městský úřad povolil úpravu stávajícího připojení pozemku p. č. 675/1 k silnici III/46820 v km 0,6 po pravé straně ve směru staničení silnice. Jednoznačně tak specifikoval, o které stávající napojení sousední nemovitosti se jedná.

II. Žaloba a rozsudek krajského soudu

[6] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou u krajského soudu. Argumentovala obdobně jako v odvolání. Dle zákona měla být účastníkem správního řízení. Připojení účelové komunikace k její komunikaci je podmíněné jejím souhlasem.

[7] Krajský soud žalobu shledal důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Rozhodnutí žalovaného není dle soudu přezkoumatelné. Žalovaný se v odůvodnění nevypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně vztahujícími se k jejímu účastenství ve správním řízení.

[8] Účelem § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, je připojení nemovitosti k síti pozemních komunikací (dálnici, silnici nebo k místní komunikaci) ve vlastnictví veřejnoprávních korporací. Pokud by se na dotčeném pozemku p. č. 675/1 skutečně nacházela místní komunikace, jak uvádí žalobkyně, žadatel by realizoval připojení nemovitostí v jeho vlastnictví k síti pozemních komunikací již napojením na tuto místní komunikaci nacházející se na pozemku p. č. 675/1. Připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích nelze vést přes pozemky, na nichž se již nachází dálnice, silnice nebo místní komunikace. Za připojení sousední nemovitosti k síti pozemních komunikací je nutno považovat již prvotní napojení nemovitosti na stávající síť dálnic, silnic a místních komunikací.

[9] Mezi účastníky řízení je nesporné, že na dotčeném pozemku p. č. 675/1 se nachází pozemní komunikace ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, u níž se však správní orgány nezabývaly její kategorií. Pro posouzení, zda je žalobkyně účastníkem správního řízení, je však nezbytné vyhodnotit kategorii této pozemní komunikace. Pokud žalovaný dospěje k závěru, že se na dotčeném pozemku p. č. 675/1 skutečně nachází místní komunikace, nelze opomenout postavení žalobkyně jako účastníka řízení. Jelikož je za připojení sousední nemovitosti k síti pozemních komunikací nutno považovat prvotní napojení nemovitosti na stávající dálnici, silnici nebo místní komunikaci, nebude možno považovat za správný právní názor žalovaného, že pozemek p. č. 675/1 představuje toliko pozemek, přes který se chce žadatel připojit k jiné pozemní komunikaci, neboť dotčenou pozemní komunikací bude právě místní komunikace nacházející se na tomto pozemku.

[10] V popsaném případě (jednalo-li by se o místní komunikaci) by byla neaplikovatelná judikatura stanovující, že vlastník pozemku pod pozemní komunikací, příp. vlastník pozemku, přes nějž má být vedeno připojení k sousední nemovitosti, nemá z tohoto titulu postavení účastníka řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci; jeho práva ani právem chráněné zájmy nejsou dotčeny; svá práva mohou vlastníci dotčených pozemků plně uplatnit v následném územním a stavebním řízení, v němž mají postavení účastníka řízení (např. v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 78/2011 – 58). Současná situace by totiž byla odlišná v tom, že žalobkyně opakovaně uvádí, že na dotčeném pozemku p. č. 675/1 se nachází místní komunikace, jejímž je vlastníkem, a která má být navrhovanou úpravou dotčena. Nejde tedy o situaci, kdy navrhovaná úprava má přes pozemek žalobkyně pouze procházet.

[11] V případě, že žalovaný dospěje k závěru, že předmětná pozemní komunikace nesplňuje znaky místní komunikace, v důsledku čehož bude na uvedenou pozemní komunikaci nahlíženo jako na účelovou komunikaci, na projednávanou věc bude možno aplikovat výše uvedené závěry rozsudku č. j. 1 As 78/2011 – 58.

III. Kasační stížnost žalovaného

[12] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Své rozhodnutí má za dostatečně odůvodněné. Cílem řízení dle § 10 odst. 4 písm. b) je získání potřebných souhlasů vlastníka dotčené komunikace a dotčeného orgánu k umístění připojení v určitém místě této dotčené pozemní komunikace. Okruh účastníků tohoto řízení je přesně stanoven – vlastník dotčené komunikace a dotčený orgán. Dotčenou komunikací není místní komunikace na p. č. 675/1, jak se žalobkyně mylně domnívá. Dotčenou komunikací je silnice třetí třídy III/46820, která je ve vlastnictví Moravskoslezského kraje. Ten souhlas poskytl.

[13] Předmětem řízení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci jsou pouze technické podmínky pro uvedený nájezd a sjezd – rozhled pro řidiče, jeho šířka, zpevnění, řešení srážkových vod atp. Silniční úřad v řízení posuzuje jen možný vliv plánovaného připojení na dotčenou pozemní komunikaci a na bezpečnost a plynulost provozu na této komunikaci. V tomto řízení nejde o vlastnická práva sousedních nemovitostí, jak tvrdí žalobkyně.

[14] Žalovaný neopomenul, že na pozemku p. č. 675/1 je vedena místní komunikace ve vlastnictví žalobkyně. Žalovaný si je toho naopak plně vědom, neboť povolil připojení této komunikace na silnici III/46820. V projednávaném případě se ovšem jednalo o povolení ve vztahu k dotčené komunikaci, o jejíž ochranu se v tomto řízení jedná. Je irelevantní, o jakou formu se v případě stávajícího připojení jedná, tj. zda jde o komunikaci místní nebo účelovou. Pořád se jedná o připojení pozemku p. č. 675/1, přes nějž se pískovna hodlá k silnici III/46820 připojit. Není nutné vyhodnotit kategorii komunikace na pozemku p. č. 675/1. Krajský soud tuto povinnost proto uložil nad rámec zákona.

[15] Pískovna požaduje napojení na silnici III/64820 bez ohledu na to, zda jí bude žalobkyní umožněno požadované napojení realizovat přes komunikaci p. č. 675/1 či nikoliv.

[16] Žalobkyně je v tomto řízení v postavení vlastníka pozemku, přes nějž má být vedeno připojení sousedních nemovitostí k silnici III/46820. Z tohoto titulu nemá postavení účastníka řízení o připojování pozemních komunikací podle § 10 zákona o pozemních komunikacích. Není totiž vlastníkem *dotčené pozemní komunikace*. Povolení připojení ke komunikaci není právním titulem k jeho realizaci. Nedotýká se tak vlastnických práv žalobkyně.

IV. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[17] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. Argumentačně se ztotožňuje s krajským soudem. Na pozemku p. č. 675/1 se nachází místní komunikace. Připojením nemovitosti žadatele má být dotčena právě tato místní komunikace v jejím vlastnictví. Podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích je předmětem regulace připojení *sousední nemovitosti* k dálnici, silnici nebo *k místní komunikaci*, tedy prvotní napojení nemovitosti na stávající síť dálnic, silnic a místních komunikací. Z projektové

dokumentace plyne, že žadatel se hodlá připojit právě na tuto komunikaci. Žadatelem o povolení připojení je pak obvykle vlastník sousední nemovitosti nebo připojované pozemní komunikace. Účastníkem řízení je žadatel a vlastník komunikace, k níž se má nemovitá věc nebo pozemní komunikace připojit.

[18] Z uvedených důvodů není irelevantní, zda pozemek p. č. 675/1 představuje místní nebo účelovou komunikaci. Ze stanoviska stěžovatele navíc plyne, že akceptuje, že se jedná o místní komunikaci.

[19] Rozhodnutí žalovaného povolující úpravu připojení nemovitosti pískovny k silnici, k níž je tato nemovitost připojena jinou pozemní komunikací – v tomto případě místní komunikací na pozemku p. č. 675/1 – ve svém důsledku nedovoleně obchází zákon o pozemních komunikacích, respektive obchází vlastníka dotčené pozemní komunikace. Jinak by nebylo nijak řešeno připojení pozemku žadatele na samotnou místní komunikaci na p. č. 675/1, přičemž právě k této komunikaci žadatel své pozemky připojuje.

[20] Své úvahy, proč není za dotčenou komunikaci považována komunikace na p. č. 675/1, navíc stěžovatel rozvíjí až v kasační stížnosti. Napadené rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné.

[21] Teze stěžovatele o tom, že žádná práva žalobkyně nejsou dotčena, je nesprávná. Stavební zákon pro sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti nevyžaduje žádnou formu územního rozhodnutí, ani stavební povolení či jiné opatření [§ 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Úřední povolení se tak dotýká vlastnických práv žalobkyně.

[22] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnost je projednatelná. Z důvodů uvedených níže však není důvodná.

[24] Jádrem tohoto sporu je otázka účastenství žalobkyně ve správním řízení. Za účelem správného posouzení této otázky je nutné jasně stanovit, co bylo předmětem správního řízení, ve kterém se žalobkyně dovolává účastenství. Toto ovšem z průběhu řízení ani z rozhodnutí obou správních orgánů jasně stanovit nelze; proto se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele.

[25] Řízení o připojování pozemních komunikací podle § 10 odst. 4 písm. a) a b) zákona o pozemních komunikacích jsou řízení zahajovaná na žádost. Žádost pískovny zněla takto: „*Jako příslušný silniční správní úřad Vás tímto žádáme o vydání povolení, jehož předmětem bude úprava připojení sousední nemovitosti (připojené účelovou komunikací) k silnici v místě a v rozsahu určeném dokumentací pro územní řízení stavby* [...]. *Při provádění úprav připojení*

sousední nemovitosti (připojené účelovou komunikací) k silnici III/46820 budou dotčeny tyto pozemky: pozemek silnice III/46820 [...]*, pozemky sousedící s pozemkem silnice č. III/46820 – parc. č. 675/1 a p. č. 971.*"

[26] Na základě této žádosti městský úřad rozhodl o povolení „*úpravy připojení sousední nemovitosti (připojené účelovou komunikací) k silnici III/46820 v km 0,600 staničení silnice.*" Poloha připojení měla být pravostranně ve směru staničení silnice. Jako dotčené parcely rozhodnutí označilo pozemek p. č. 675/1 (vlastník žalobkyně) a p. č. 971 (vlastník ČR – Lesy České republiky s. p.). Úřad uvedl, že rozhodoval podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

[27] Podle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*pozemní komunikace lze navzájem připojovat zřizováním křižovatek nebo připojovat na ně sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů. Přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací.*"

[28] Podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení

> a) o připojení dálnice, silnice nebo místní komunikace k jiné pozemní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka pozemní komunikace vyšší kategorie nebo třídy,
>
> b) o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, a jedná-li se o dálnici nebo rychlostní silnici též předchozí souhlas Ministerstva vnitra, v ostatních případech předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.

[29] Pokud by bylo pravdou shodné tvrzení žalobkyně i stěžovatele, tedy že se na pozemku p. č. 675/1 nachází místní komunikace, tak z průběhu správního řízení a obsahu rozhodnutí městského úřadu i stěžovatele je možné uvažovat o dvou odlišných předmětech řízení, o kterých městský úřad ve skutečnosti rozhodl – (i) úprava křižovatky – tj. připojení místní komunikace p. č. 675/1 a silnice III/46820 nebo (ii) napojení sousední nemovitosti pozemku č. 558/20 ve vlastnictví pískovny na místní komunikaci ležící na pozemku p. č. 675/1.

[30] Některé okolnosti ukazují na to, že předmětem řízení byla pouze úprava existující křižovatky mezi místní komunikací žalobkyně p. č. 675/1 a silnicí III/46820 (ad i). Na tento závěr by ukazoval výčet rozhodnutím o připojení dotčených parcel (mezi kterými chybí parcela pískovny) i konkretizace místa a provedení úpravy tohoto připojení. Pokud by ovšem skutečný předmět řízení byla pouze úprava existující křižovatky, nejednalo by se o řízení o připojení sousední nemovitosti prováděné podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích (jak je uvedeno v obou rozhodnutích správních orgánů i v kasační stížnosti stěžovatele), ale o řízení o úpravě existující křižovatky dle písm. a) posledně citovaného ustanovení. Na pozemku p. č. 675/1 se totiž, jak obě strany sporu shodně připouští, již nachází místní komunikace připojená na silici třetí třídy.

[31] Předmětem řízení ale mohlo rovněž být i připojení sousední nemovitosti ve vlastnictví pískovny na síť komunikací (ad ii). Tento předmět řízení by bylo možné dovodit z textu žádosti žádajícího o „připojení sousední nemovitosti“, dále z projektové dokumentace předložené pískovnou k žádosti o povolení připojení, která zobrazuje navrhovanou účelovou komunikaci z pozemku pískovny připojující se na místní komunikaci p. č. 675/1 (a společně s ní ústící do silnice třetí třídy). Stejně tak by o tomto předmětu řízení svědčil účel, pro který pískovna žádost podala – „*provedení nové komunikace (pro dopravu vytěženého materiálu z dobývacího prostoru) v trase komunikace tvořené nezpevněnou polní cestou*“. V takovém případě ovšem, opět za předpokladu, že na pozemku p. č. 675/1 se nachází místní komunikace, nelze místní komunikaci žalobkyně při připojování pozemku pískovny ignorovat. K připojení sousední nemovitosti by docházelo již v místě, ve kterém se navrhovaná účelová komunikace z pozemku pískovny připojuje na existující místní komunikaci p. č. 675/1; nikoliv až tam, kde dochází ke křížení místní komunikace ve vlastnictví žalobkyně a silnice III/46820.

[32] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem, že nejasnost vymezeného předmětu řízení logicky vyústila v nepřezkoumatelnost rozhodnutí o nepřípustnosti odvolání žalobkyně jako odvolání podané osobou, která není účastníkem řízení.

[33] V dalším řízení proto musí stěžovatel jednoznačně vymezit druh a předmět řízení – zda dochází k úpravě křižovatky nebo připojení sousední nemovitosti ke komunikaci, případně jaká nemovitost se k jaké komunikaci připojuje. V návaznosti na to teprve bude možné posoudit, zda je žalobkyně účastníkem řízení, stejně jako to, kdo vůbec může svým návrhem takové řízení vyvolat. V pochybnostech přitom je nutné žalobkyni za účastníka považovat (srov. § 28 odst. 1 správního řádu).

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[34] Lze tedy uzavřít, že krajský soud rozhodl správně, jestliže napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[35] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně ve věci úspěch měla, a proto jí vůči stěžovateli náleží právo na náhradu nákladů řízení. Náklady spočívají v odměně advokáta žalobkyně za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) činí 3.100 Kč. Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Celkové náklady řízení včetně daně z přidané hodnoty tak činí 4.114 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit žalobkyni uvedenou částku na

náhradě nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Oldřicha Beneše, advokáta.

[36] Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a rovněž neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, aby jí přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. února 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu