13. 6. 2017

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Povolení připojení sousední nemovitosti ke komunikaci po novele zákona o pozemních komunikacích

Jednou z mnoha otázek, kterou je nutné při přípravě realizace stavby vyřešit, je zajištění přístupu či příjezdu k ní z pozemní komunikace. Řešení této otázky má soukromoprávní i veřejnoprávní rovinu. Zatímco prostředky soukromého práva lze řešit především otázku přístupu či příjezdu přes cizí pozemek, veřejné právo upravuje například zřízení sjezdů z pozemních komunikací, bez nichž není zejména dlouhodobější a intenzivnější přístup ke stavbě fakticky možný. Právě v oblasti povolování sjezdů z pozemních komunikací přitom od roku 2016 došlo ke změně, která může na první pohled vypadat nenápadně, na praxi však má (měla by mít) zásadní dopad.

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Zajištění přístupu ke stavbě

Nemá-li vlastník stavebního pozemku přímý přístup na pozemní komunikaci, lze za účelem zajištění trvalého či dlouhodobého přístupu, tedy k užívání, nikoli jen provádění stavby, využít služebnost nezbytné cesty podle § 1029 a násl. občanského zákoníku. Pokud jde naopak jen o provedení stavby, lze v závislosti na rozsahu vstupu na cizí pozemek a jeho užívání využít § 1021 nebo 1022 občanského zákoníku. Jde typicky o případ, kdy stavební pozemek sice přístup z pozemní komunikace zajištěn má, ale s ohledem na umístění stavby při hranici se sousedním pozemkem se při jejím provádění nelze bez vstupu na něj obejít.

Tento (krátkodobý) přístup si lze ovšem zajistit i prostředky veřejného práva, konkrétně na základě § 141 stavebního zákona, podle nějž může stavební úřad uložit vlastníkovi sousedního pozemku, aby ze svého pozemku provedení stavby umožnil. Právě v konfliktních situacích, kdy by bylo nezbytné se vstupu na sousední pozemek podle uvedených ustanovení občanského zákoníku domáhat soudní cestou, se vzhledem k rozdílné délce například stavebního a občanskoprávního soudního řízení může jednat o nejrychlejší řešení.

Trvalý přístup ke stavbě, ať přes vlastní nebo cizí pozemek, zejména za účelem jejího trvalého užívání, však zpravidla **není možný bez zřízení sjezdu z pozemní komunikace**. I jejich zřízení má soukromoprávní a veřejnoprávní rovinu. Pokud by měl (částečně) vést přes cizí pozemek, měl by vlastník stavby získat věcné břemeno mít na tomto pozemku stavbu ve smyslu § 1240 občanského zákoníku. Veřejnoprávní rovina pak spočívá v opatření povolení příslušného silničního správního úřadu, a právě v tomto povolování zřizování sjezdů a nájezdů došlo k avizované změně.

Současná vs. předchozí právní úprava

Podle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze pozemní komunikace navzájem připojovat zřizováním křižovatek nebo připojovat na ně sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů. V souladu s odst. 4 písm. b) si příslušný silniční správní úřad před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá stanovisko vlastníka dotčené pozemní komunikace a závazné stanovisko Policie České republiky, resp. Ministerstva vnitra v případě dálnice. Povolení připojení sousední nemovitosti k účelové komunikaci zákon neupravuje.

Právě toto ustanovení prošlo s účinností od 1. ledna 2016 na základě zákona č. 268/2015 Sb. na první pohled nenápadnou, v praxi však zcela zásadní změnou. Předchozí úprava totiž vyžadovala, aby si silniční správní úřad před vydáním povolení vyžádal **předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace** a předchozí souhlas Policie České republiky, resp. Ministerstva vnitra. Judikatura přitom dovodila, že bez souhlasu vlastníka nelze připojení povolit. Vlastník místní komunikace, silnice či dálnice, tedy obec, kraj nebo Česká republika, tak mohl vyjádřením nesouhlasu nebo jen prostým mlčením povolení připojení překazit. Vlastník pozemní komunikace přitom není v tomto řízení dotčeným orgánem a při vydání souhlasu pochopitelně vystupoval jako právnická osoba, takže jeho nesouhlas (či souhlas) nebyl závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu a nebylo jej možné napadnout odvoláním proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení připojení ve smyslu odstavce 4 tohoto ustanovení ani přezkoumat v přezkumném řízení ve smyslu jeho odstavce 5. Vyloučen byl i jeho přezkum ve správním soudnictví jakožto závazného podkladu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Důsledky předchozí úpravy

Požadavek souhlasu vlastníka pozemní komunikace tak pro obce, které jsou v souladu s § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vlastníkem místních komunikací, k nimž je připojována převážná většina nemovitostí, představoval (zákonodárcem nezamýšlený) nástroj regulace využití pozemků na jejich území. Napojení stavebního pozemku na pozemní komunikace se totiž musí řešit v rámci územního řízení o umístění stavby. V souladu s § 23 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území musí připojení staveb na pozemní komunikace svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky. Povolení připojení podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, při jehož vydání jsou tyto aspekty zkoumány (viz níže), je proto stavebními úřady vyžadováno jako podklad pro územní rozhodnutí. Nevydání souhlasu vlastníka pozemní komunikace tak v konečném důsledku vedlo ke znemožnění vydání územního rozhodnutí pro stavbu, k jejímuž připojení měl sjezd nebo nájezd sloužit.

Šlo o nástroj daleko „mocnější“ i než je třeba územní plán, jehož případná změna vydávaná opatřením obecné povahy podléhá přezkumu podle § 101a a násl. soudního řádu správního (i přezkumu v přezkumném řízení podle správního řádu), a navíc se nehodí k podrobnější úpravě využití jednotlivých pozemků, jelikož v souladu s § 43 odst. 3 stavebního zákona nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Nelze tedy na několika pozemcích vymezit plochu například pro stavby občanského vybavení s tím, že právě na pozemku osoby X nelze postavit nic jiného než prodejnu určitého typu zboží s šedou fasádou a plochou střechou a umístěnou v určité vzdálenosti od hranice sousedních pozemků. Nevydáním souhlasu s připojením stavebního pozemku k pozemní komunikaci pro účely realizace jakékoli jiné stavby toho ovšem dosáhnout lze.

Obdobně to platí i pro regulační plán, který sice k podrobné úpravě řešení využití pozemku (a

zabránění realizaci určité stavby) použít lze, ostatně může nahradit územní rozhodnutí nahradit, ale je rovněž vydáván opatřením obecné povahy a podléhá soudnímu přezkumu i přezkumu v přezkumném řízení. Stejně tak obec nemůže zabránit realizaci konkrétní stavby jakožto účastník územního řízení, jímž v souladu s § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je.

Nyní si jistě většina čtenářů řekne, že právě s ohledem na skutečnost, že souhlas se vyžadoval jen u připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci, silnici či dálnici vlastněné obcemi, kraji a Českou republikou, nebyla jeho povaha podstatná, jelikož nehrozilo zneužití jeho nevydání. V praxi se ovšem ukázalo, že zejména v případě souhlasu s připojením sousední nemovitosti k místní komunikaci obce tohoto institutu zneužívaly k tomu, aby některým vlastníkům bránily ve stavebním využití jejich pozemků v souladu s územně plánovací dokumentací, zatímco ostatním vlastníkům nikoli.

Zákonodárce si tohoto nebezpečí byl evidentně vědom, jelikož důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích uvádí, že proti případné šikaně vlastníka pozemní komunikace je vlastník sousední nemovitosti chráněn u nových staveb v rámci územního a stavebního řízení podmínkami pro umístění stavby a pro provedení stavby a v ostatních případech návrhem na ochranu jeho oprávněných zájmů podle § 3 odst. 1 nebo § 5 občanského zákoníku z roku 1964. Ani jeden z těchto způsobů ovšem nemohl obec či jiného vlastníka pozemní komunikace k vydání souhlasu přimět. Ostatně důvodová zpráva se samozřejmě vztahuje k původnímu návrhu zákona o pozemních komunikacích, který v rámci legislativního procesu doznal změn.

Tato úprava a výklad povahy souhlasu vlastníka pozemní komunikace soudy byl do určité míry také nelogický. Soudy totiž zároveň jednoznačně konstatovaly, že smyslem řízení o povolení připojení je jeho posouzení z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu. To vyplývá z bližších podmínek, za nichž lze povolení vydat, upravených v § 12 odst. 1 až 3 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích a z požadavku na souhlas (dnes závazné stanovisko) Policie České republiky, resp. Ministerstva vnitra. Účelem řízení naopak primárně nebyla ochrana vlastnických práv, jelikož judikatura mimo jiné nepřiznávala postavení účastníka řízení vlastníkovi pozemku pod pozemní komunikací a jeho souhlas nevyžadovala. V souladu s § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích přitom stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku, takže jeho vlastníkem může být někdo a v praxi tomu tak stále nezřídka je. Stejně tak nebyl účastníkem řízení vlastník případného dalšího pozemku nacházejícího se mezi pozemní komunikaci a připojovanou sousední nemovitostí, byť by se mělo jednat o poměrně úzký pruh, jelikož jinak by ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nešlo o sjezd či nájezd, nýbrž o účelovou komunikaci.

Pozici vlastníka sousední nemovitosti příliš neulehčila ani velká novela stavebního zákona účinná od 1. ledna 2013 a pochopitelně tak ani nebyla zamýšlena. Na jednu stranu novelizovaná úprava územního a stavebního řízení, konkrétně § 79 odst. 2 písm. i) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, již pro sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti nevyžaduje územní rozhodnutí či územní souhlas ani souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby, k jejichž vydání by mohl být souhlas silničního správního úřadu jako podklad vyžadován. Na druhou stranu však novelizovaný § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona nově upravuje odstranění stavby nevyžadující žádné rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, ale prováděné nebo provedené v rozporu s právními předpisy. Je přitom poměrně pravděpodobné, že za takovou stavbu by stavební úřad označil i sjezd nebo nájezd na místní komunikaci, silnici či dálnici provedený bez povolení silničního správního úřadu. Sjezdy navíc nejsou budovány samoúčelně, nýbrž za účelem zajištění připojení nové stavby na pozemní komunikace. V řízení o jejím umístění přitom může stavební úřad rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení požadovat i v případě, že sjezd už (fakticky) existovat bude.

Závěr

S ohledem na tyto skutečnosti lze novelizaci zákona o pozemních komunikacích, která mění povahu vyjádření vlastníka pozemní komunikace, jen přivítat. Silniční správní úřad si sice musí stanovisko vlastníka pozemní komunikace vyžádat, toto **stanovisko však pro něj není závazné**. Musí se s ním pouze náležitě vypořádat jako s každým dalším podkladem pro rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že si má stanovisko vlastníka pozemní komunikace vyžádat, nikoli obstarat, **nečinnost vlastníka pozemní komunikace povolení připojení nebrání**.

Nová úprava rovněž nepochybně klade na vyjádření vlastníka pozemní komunikace vyšší nároky. Pokud vlastník chce proti povolení připojení brojit, již mu nestačí prohlásit, že s ním nesouhlasí (nebo na výzvu silničního správního úřadu nereagovat), ale musí svůj nesouhlas náležitě odůvodnit, a to vzhledem k účelu řízení o povolení připojení logicky zejména skutečnostmi souvisejícími s bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích. Bez náležitého odůvodnění nelze stanovisko vlastníka pozemní komunikace posoudit a silniční správní úřad by tedy k němu neměl přihlížet.

Naopak povaha vyjádření Policie České republiky zůstává fakticky stejná. Namísto souhlasu sice zákon o pozemních komunikacích nově vyžaduje závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, fakticky však zůstává vše při starém. Bez souhlasu (souhlasného závazného stanoviska) Policie České republiky nelze připojení povolit. Případné nesouhlasné (i souhlasné) závazné stanovisko však lze přezkoumat výše uvedenými způsoby. Silniční správní úřad, který se od něj chce odchýlit, rovněž může postupovat podle § 136 odst. 6 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že od účinnosti novely zákona o pozemních komunikacích již uplynul více než rok, lze zmínit i první zkušenosti s aplikací novelizované právní úpravy v praxi, které zatím bohužel nejsou ve všech případech příliš pozitivní. Silniční správní úřady totiž v řadě případů chtějí rozhodnout podle stanoviska vlastníka pozemní komunikace (ostatně v případě místních komunikací jsou podle § 40 odst. 5 písm. b) zákona o pozemních komunikacích jeho orgánem), a tak se jeho stanovisku snaží přičítat účinky obdobné souhlasu podle předchozí právní úpravy. Lze se tedy setkat například s „právním“ názorem, že nepovolení připojení je při nesouhlasném stanovisku vlastníka (i v případě jeho neodůvodnění) pravidlem, jelikož se předpokládá, že má pro nesouhlas objektivní a důležitý důvod, nebo že při nesouhlasném stanovisku by povolení připojení automaticky bylo v rozporu s veřejným zájmem.

Skutečné prosazení novelizovaného znění právní úpravy povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci v praxi tak bude nejspíše až na judikatuře správních soudů a vzhledem k délce jimi vedených řízení ještě několik let potrvá.

Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350
Fax: +420 296 368 351
e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Předběžné opatření jako nástroj ochrany vlastníka nemovitosti
- Povolení kamerového systému s identifikací osob na letišti
- Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?
- Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)
- Rozvod? Už k němu nemusíte. Shrnutí podmínek, za jakých nebudete u soudu vyslýcháni, dokonce ani nebude nutná Vaše osobní účast
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Byznys a paragrafy, díl 26.: Smírčí řízení jako alternativní nástroj řešení sporů mezi podnikateli
- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026