



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **B.Sc. P. H.**, zast. JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veveří 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, zast. JUDr. Markem Křížem, Ph.D. advokátem se sídlem Masarykovo nám. 91/28, Karviná-Fryštát, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2012, č. j. 222/2012-120-STSP/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 83/2012-68,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 83/2012-68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení, jeho dosavadní průběh a relevantní skutkové okolnosti

[1] Krajský úřad Moravskoslezského kraje, Odbor dopravy a silničního hospodářství (dále také „krajský úřad“), rozhodnutím ze dne 30. 11. 2011, č. j. MSK 46238/2011, sp. zn. DSH/11442/2011/Soc, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatel“) povolil zrušit připojení pozemků parc. č. 1505/7, 1502/2 a 1501/8 (2 připojení) v k. ú. Nová Bělá na silnici I/58, ulice Plzeňská, v souladu § 10 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění platném pro projednávanou věc.

[2] Krajský úřad zároveň žadateli stanovil podmínky pro provedení zrušení připojení zahrnující mimo jiné i podmínku vybudování nového náhradního sjezdu na pozemek

parc. č. 1501/8 k. ú. Nová Bělá, který se nachází ve vlastnictví žalobce a na silnici I/58 je připojen 2 sjezdy sloužícími jako jediná připojení tohoto pozemku. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl výčet pozemků připojených na stávající silnici I/58 a jejich vlastníky a výslovně je označil ve vztahu k § 10 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích za účastníky řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto osoby a případně další vlastníci pozemků a staveb v předmětné oblasti mohou být dle krajského úřadu tímto rozhodnutím dotčeni na svých právech a povinnostech. Krajský úřad zkoumal, zda zrušením připojení nebude ovlivněn přístup k nemovitostem, přičemž uznal námitku žalobce, dle které dojde k „odříznutí“ jeho pozemku, protože se výrazně sníží jeho dostupnost, a navrhl nové připojení z účelové komunikace napojené na místní komunikaci ul. Krmelínskou.

[3] Žalovanému bylo dne 6. 12. 2011 doručeno odvolání žalobce, ve kterém namítal, že nepotřebuje zřízení nového sjezdu, neboť jeho vybudování by bylo vzhledem k výškovým rozdílům pozemků technicky i finančně náročné. Zrušením stávajících dvou sjezdů bude dle žalobce zasaženo do jeho vlastnického práva omezením přístupu k pozemku. Dle odvolání vybudování protihlukové stěny omezí vlastnické právo stěžovatele a je třeba nejdříve vyřešit kompenzaci za stavbou vyvolanou újmu. Dle stěžovatele měla být zpracována studie EIA pro posouzení vlivu stavby na dané území. Z hlediska hlukových limitů došlo k výrazným změnám v podmínkách provedení stavby, což může vést i k nepotřebnosti stavby protihlukové stěny. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím podané odvolání zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud usnesením ze dne 15. 8. 2012, č. j. 22 A 83/2012-20, žalobu odmítl. Měl za to, že rozhodnutí krajského úřadu je pouze podkladovým rozhodnutím, které samo o sobě neopravňuje k likvidaci stavby připojení a nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti stěžovatele. Napadená rozhodnutí správních orgánů proto nejsou samostatně přezkoumatelná v soudním řízení správním. Zrušení stavby připojení je možné až na základě povolení odstranění stavby dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti uvedenému usnesení kasační stížnost. Namítal, že zrušením současných sjezdů dojde ke značnému omezení přístupu k jeho pozemku a ke snížení jeho hodnoty v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí žalovaného způsobí omezení stěžovatelových práv k pozemku, neboť stávající dva sjezdy jsou plně vyhovující, přičemž navrhovaný sjezd z technických ani z osobních důvodů stěžovatele vyhovující není (navržená rampa povede doprostřed pozemku stěžovatele a omezí jej v jeho užívání). Vybudování náhradního sjezdu je dále v rozporu se zásadou hospodárnosti kvůli zbytečně vysokým nákladům na jeho vybudování.

[6] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 134/2012-28, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalobní legitimace stěžovatele byla v posuzovaném případě dána a žaloba proti rozhodnutí správních orgánů je přípustná. Rozhodoval-li v projednávané věci krajský úřad jako silniční správní úřad o odstranění sjezdů z pozemní komunikace na nemovitost stěžovatele, přičemž na toto rozhodnutí nemusí navazovat konečné rozhodnutí v dalším řízení, jímž se odstranění stavby sjezdů povoluje (dle tehdy platné právní úpravy postačovalo ohlášení stavebnímu úřadu), stěžovatel v tomto řízení mohl být zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení.

pokračování

[7] Krajský soud v záhlaví označeném – a nyní napadeném – rozhodnutí vydaném v dalším řízení stručně uvedl, že správní řízení bylo vedeno ohledně možnosti povolit zrušení stávajících připojení konkrétních pozemků na silnici I. třídy a za jakých podmínek, nikoli ohledně odstranění těchto sjezdů či povolení následné stavby. To je otázkou až případných dalších řízení podle stavebního zákona. Žalobní námitky dle krajského soudu směřovaly mimo rámec nyní přezkoumávaného řízení, stejně jako většina námitek odvolacích, čemuž také odpovídalo odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které se týkalo především konkrétního technického řešení nového připojení žalobcova pozemku. Dále krajský soud konstatoval, že námitka stěžovatele ohledně značného omezení přístupu na jeho pozemek je značně nekonkrétní a soud nemá právo ani povinnost ji za stěžovatele domýšlet.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Stěžovatel ve včasné kasační stížnosti podané z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nemůže souhlasit se závěrem krajského soudu, jestliže rozhodnutí žalovaného může znamenat značné omezení práv stěžovatele, neboť je prvním a zásadním krokem ke zrušení sjezdů na stěžovatelův pozemek. Po vydání rozhodnutí o zrušení povolení ke sjezdům toto povolení zanikne a jejich vlastníkově nebude již nic bránit v jejich odstranění.

[9] Dále se stěžovatel obával snížení finanční hodnoty jeho pozemku. V současnosti vedou k pozemku dva sjezdy na místech, které jsou pro něj po všech stránkách vyhovující, kdežto nově navržený sjezd je pro něj jako pro majitele zcela nevyhovující; stejně tak je tomu i z technických důvodů, poněvadž zde je značný výškový rozdíl a bude se muset postavit rampa zabírající zbytečně mnoho prostoru a znemožňující pohyb po stěžovatelově pozemku. Kromě zásahu do vlastnického práva stěžovatele vybudování náhradního sjezdu bude představovat i značné výdaje ze státního rozpočtu na jeho zřízení, což představuje porušení zásady hospodárnosti.

[10] Dle názoru stěžovatele žalovaný zasáhl do vlastnického práva žalobce a nijak je nechránil, jestliže mohl osobě zúčastněné na řízení uložit, aby vypořádala majetkové vztahy před zahájením stavebního řízení ohledně rušení sjezdů. Nadto uvedl, že zrušením povolení připojení se sjezdy stávají černými stavbami, u kterých je možno naříditi jejich odstranění bez dalšího, takže se *de facto* nejedná o rozhodnutí předběžné, jak tvrdí žalovaný, ale o rozhodnutí konečné.

[11] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] K nesouhlasu stěžovatele s názorem krajského soudu ohledně povahy rozhodnutí žalovaného a jeho vlivu na právní sféru stěžovatele, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje,

že touto otázkou se již zabýval ve svém předchozím rozsudku č. j. 9 As 134/2012-28, přičemž krajský soud se názorem zde vysloveným v nyní napadeném rozhodnutí neřídil. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku výslovně uvedl, že *"v právě posuzované věci nelze rozhodnutí krajského úřadu o povolení odstranění připojení nemovitosti stěžovatele na pozemní komunikaci označit za rozhodnutí předběžné povahy"*. Tento závěr je v citovaném rozsudku velmi podrobně odůvodněn. Dále též výslovně konstatoval, že *"vzhledem k neexistenci obligatorně navazujícího konečného rozhodnutí je třeba konstatovat, že rozhodnutí krajského úřadu zasáhlo do právní sféry stěžovatele"*. Nejvyšší správní soud tedy v projednávané věci již vyslovil názor, že stěžovatele nelze odkazovat na následná řízení o odstranění sjezdů či povolení další stavby, neboť tato řízení nutně nemusí proběhnout, případně v nich stěžovatel nemusí mít možnost hájit svá práva. Krajský soud i přes tento jednoznačný názor, kterým je dle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán, opět zdůraznil, že námitky stěžovatele mají být uplatněny *"až v případných samostatných následujících řízeních"*.

[15] Nejvyšší správní soud tedy plně odkazuje na rozsudek vydaný v dané věci pod sp. zn. 9 As 134/2012. Pouze stručně uvádí, že problematikou určení, zda rozhodnutí správního orgánu je rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je dle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen, či nikoliv, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54. Tento rozsudek stanovil tři kritéria (časové, věcné a osobní), které musí rozhodnutí splňovat, aby ho bylo možno považovat za rozhodnutí předběžné, resp. podkladové. Pro splnění těchto podmínek rozhodnutí předběžné povahy musí existovat navazující konečné rozhodnutí. V posuzovaném případě v úvahu přichází pouze rozhodnutí vydaná v územním či stavebním řízení dle stavebního zákona ve znění platném pro projednávanou věc, tj. ve znění platném v době vydání rozhodnutí krajského úřadu, do 31. 12. 2011, na jejichž základě je možné stavbu sjezdu z pozemní komunikace na sousední nemovitost odstranit.

[16] Dle § 79 odst. 3 písm. n) stavebního zákona *„[r]ozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují (...) sjezdy z pozemních komunikací na sousední nemovitosti.“*. V případě povolování připojení sousedních nemovitostí na pozemní komunikace tedy není vydání územního rozhodnutí ani souhlasu pro umístění takové stavby potřeba. Na druhé straně odstraňování staveb se řídí § 128 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož *„[v]lastník stavby je povinen ohlásit stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu, s výjimkou staveb uvedených v § 103, nejde-li o stavbu, v níž je přítomen azbest. Jde-li o stavbu, které vyžadují stavební povolení nebo ohlášení podle § 104 odst. 2 písm. a) až e), připojí k ohlášení dokumentaci bouracích prací a doklad prokazující vlastnické právo ke stavbě, pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitosti.“*. Na základě odstavce 2 téhož ustanovení *„[s]tavbu lze odstranit, pokud stavební úřad do 30 dnů ode dne ohlášení takového záměru nesdělí, že k odstranění je třeba povolení. Povinnosti vlastníka odstraňované stavby, stanovené zvláštními právními předpisy, nejsou dotčeny.“*

[17] Sjezdy a nájezdy z pozemních komunikací nejsou uvedeny ve výčtu staveb v § 103 stavebního zákona, které nepotřebují povolení odstranění stavby ani ohlášení záměru odstranit stavbu. Naopak dle § 104 odst. 2 písm. o) stavebního zákona *„ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují sjezdy z pozemních komunikací na sousední nemovitosti.“*

[18] Z výše uvedeného vyplývá, že v případě ohlášení odstranění sjezdů z pozemních komunikací – nesdělí-li stavební úřad do 30 dnů, že k odstranění této stavby je zapotřebí povolení – může vlastník stavby uvedenou stavbu odstranit, aniž by se vedlo navazující správní řízení, resp. aniž by se vydávalo další správní rozhodnutí o odstranění stavby. Ochrana vlastníka pozemku je tím vyčerpána a vlastník již nemá další možnost, jak se proti postupu žadatele jako vlastníka sjezdů bránit.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud nadto poukazuje na změnu právní úpravy, která je účinná od 1. 1. 2013. Tato úprava zakotvuje, že stavební realizace sjezdů na pozemní komunikace již nevyžaduje ani ohlášení stavby a lze je i odstranit bez ohlášení záměru odstranit takovou stavbu stavebnímu úřadu, čímž se ochrana vlastníků těchto pozemků ještě dále oslabuje. Je tudíž nutné, aby rozhodnutí o povolení zrušení napojení na pozemní komunikace ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích nebylo ve vztahu k vlastníkům dotčených nemovitostí vnímáno jako rozhodnutí podkladové, nýbrž jako rozhodnutí konečné.

[20] Stěžovatel je dále přesvědčen, že správní orgán ani krajský soud se nevypořádaly s námitkou značného omezení přístupu na pozemek v důsledku zrušení stávajících sjezdů. Takové omezení dle názoru stěžovatele závažně zasáhne do jeho vlastnických práv k pozemku. Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil, neboť krajský soud se v napadeném rozsudku omezil pouze na konstatování, že námitka značného omezení přístupu na pozemek stěžovatele je nekonkrétní a soud nemá právo ani povinnost ji za stěžovatele domýšlet.

[21] Nejvyšší správní soud námitku, že zrušením dvou sjezdů dojde ke značnému omezení přístupu na pozemek stěžovatele, nepovažuje za nekonkrétní. Omezení přístupu na pozemek stěžovatele v důsledku rozhodnutí správního orgánu o zrušení připojení jeho pozemků na pozemní komunikaci je relevantní žalobní námitka, ostatně stejnou otázkou se zabýval ve svém rozhodnutí i prvostupňový správní orgán. Krajský úřad přitom uznal, že by v důsledku zrušení sjezdů mohlo dojít k "odříznutí" pozemku stěžovatele, dostupnost by byla výrazně snížena, proto navrhl nové připojení z účelové komunikace. Nejvyšší správní soud tímto nepředjímá, zda byla námitka formulovaná stěžovatelem v žalobě důvodná či nikoliv, je však zřejmé, že ji nelze označit za nezpůsobilou přezkumu.

[22] Soud dále poznamenává, že úvaha krajského soudu „*jak rozsáhlé asi byly dosud manipulační možnosti žalobce na jeho pozemku ve tvaru úzkého pruhu obklopeného z jedné delší strany silnicí I. třídy a z druhé delší strany oplocenými zabradami jiných vlastníků*“ je zcela neprávni povahy a není úlohou soudu vyjadřovat se k možnostem chování stěžovatele na jeho pozemku, jelikož v dané věci to je dle názoru Nejvyššího správního soudu irelevantní. V posuzovaném případě soud řešil možnost zrušení sjezdů na pozemek stěžovatele, tedy dopravní napojení pozemku na silnici I. třídy a jeho další existenci *pro futuro*, včetně možnosti omezení přístupu na tento pozemek v případě, že by sjezdy byly odstraněny.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud byl povinen se námitkou ohledně omezení vstupu na pozemek zabývat věcně, neboť dosahuje potřebné míry konkrétnosti pro to, aby mohla být krajským soudem v řízení projednána.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Vzhledem k tomu, že kasační námitky stěžovatele jsou důvodné, Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud právním názorem opakovaně vysloveným Nejvyšším správním soudem vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu,

zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. srpna 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu