



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **B.Sc. P. H.**, zast. JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veverí 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, proti rozhodnutí žalovaného, ze dne 18. 5. 2012, č. j. 222/2012-120-STSP/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 8. 2012, č. j. 22 A 83/2012 - 20,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 8. 2012, č. j. 22 A 83/2012 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Včasnou kasační stížností napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) o odmítnutí jeho žaloby, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2012, č. j. 222/2012-120-STSP/2. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „krajský úřad“), ze dne 30. 11. 2011, č. j. MSK 46238/2011, sp. zn. DSH/11442/2011/Soc (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu“), o povolení žadatele Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správa Ostrava (dále jen „žadatel“), dle ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), zrušit připojení vyjmenovaných pozemků v k. ú. Nová Bělá na silnici I/58, ulice Plzeňská.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Z důvodu realizace stavby „Protihluková opatření, silnice I/58 Ostrava – Nová Bělá“ podal žadatel dne 14. 3. 2011 ke krajskému úřadu žádost o vydání rozhodnutí o zrušení sjezdů na silnici I/58 ul. Plzeňská. Na základě této žádosti krajský úřad rozhodnutím ze dne 30. 11. 2011 žadateli povolil zrušení stávajících připojení pozemků parc. č. 1505/7, parc. č. 1502/2 a parc. č. 1501/8 (dvě připojení) v k.ú. Nová Bělá na silnici I/58 ul. Plzeňská. Krajský úřad dále 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 stěžovatele. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl výčet pozemků připojených na stávající silnici I/58 a jejich vlastníky, výslovně je označil ve vztahu k § 10 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích za účastníky řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. 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 stěžovatele, dle které dojde k "odříznutí" jeho pozemku a dostupnost se výrazně sníží, a navrhl nové připojení z účelové komunikace napojené na místní komunikaci ul. Krmelínskou.

Z dokumentů založených ve správním spise včetně výkresové dokumentace tvořící přílohu žádosti žadatele o povolení zrušení sjezdů vyplývá, že dva sjezdy rušené rozhodnutím krajského úřadu slouží jako jediná připojení pozemku parc. č. 1501/8 v k. ú. Nová Bělá ve vlastnictví stěžovatele na silnici I/58 ul. Plzeňská.“

Žalovanému bylo dne 6. 12. 2011 doručeno odvolání stěžovatele, 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 stěžovatele 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 rozhodnutím ze dne 18. 5. 2012 podané odvolání zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

III. Řízení před krajským soudem

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel dne 18. 7. 2012 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného pro jeho tvrzenou nezákonnost. Žalobou bylo namítáno, že zrušením současných sjezdů dojde ke značnému omezení přístupu k pozemku stěžovatele a ke snížení jeho hodnoty v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Dle stěžovatele rozhodnutí žalovaného povede k omezení jeho práv k pozemku, neboť stávající dva sjezdy jsou plně vyhovující, přičemž navrhovaný sjezd z technických důvodů ani z osobních důvodů stěžovatele vyhovující není. Vybudování náhradního sjezdu je dále v rozporu se zásadou hospodárnosti kvůli zbytečně vysokým nákladům na jeho vybudování. Součástí žaloby byl také návrh stěžovatele na vydání

pokračování

předběžného opatření dle ustanovení § 38 s. ř. s. spočívajícího v tom, že se žadatel musí zdržet rušení připojení pozemku stěžovatele na silnici I/58.

Krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl. Z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, 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), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“). Vzhledem k odmítnutí žaloby krajský soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Usnesení krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností, kterou podřadil pod důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Námítky kasační stížnosti jsou obsahově shodné s textem žaloby. Stěžovatel tedy namítal, že zrušením současných sjezdů dojde ke značnému omezení přístupu k pozemku stěžovatele 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.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel označil jako důvody podání kasační stížnosti důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále dle písm. c) uvedeného ustanovení, vada spočívající

v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Asz 33/2004 – 98, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Námitky stěžovatele opírající se o ustanovení § 103 odst. a) a b) s. ř. s. nespádají pod tyto důvody kasační stížnosti a jsou tak jiným důvodem, než o který se může kasační stížnost opírat. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že stěžovatel, sice obecně, namítal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, ačkoli ji neoznačil jako důvod své kasační stížnosti.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž shledal, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebylo stíženo žádnou výše popsanou vadou.

Stěžovatel považuje usnesení krajského soudu o odmítnutí jeho žaloby za nezákonné. Krajský soud žalobu odmítl z důvodu, že v posuzované věci správní orgány vydaly pouze podkladové rozhodnutí, které není dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. způsobilé založit, změnit či závazně určit stěžovateli práva nebo povinnosti.

K posouzení zákonnosti napadeného usnesení je třeba se nejprve zabývat povahou rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo povoleno zrušení sjezdů a nájezdů (připojení) vyjmenovaných pozemků na silnici I/58 ul. Plzeňská. Zásadním pro řešení projednávané věci je posouzení, zda lze uvedené rozhodnutí krajského úřadu považovat za rozhodnutí podkladové, resp. předběžné povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu, či nikoliv.

Dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Dle ustanovení § 68 písm. e) je žaloba nepřípustná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Na základě ustanovení § 70 písm. b) jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v čl. 36 odst. 2 stanoví, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu formuluje interpretační požadavky na ustanovení zákona, jimiž jsou ze soudního přezkumu úkony správních orgánů s ohledem na citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučeny. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 – 89 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako všechna

pokračování

dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), dovodil, že „*je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výlučka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.*“ Ve vztahu k rozhodnutím pokladovým, resp. rozhodnutím předběžné povahy, pak Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb. (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu), zaujal názor, že „*vytvořením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstaty a smysl tohoto základního práva dotčeny. To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného.*“

Problematickou 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. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí mimo jiné definoval test, na jehož základě lze rozhodnutí předběžné povahy identifikovat. Samostatně soudně nepřezkoumatelné předběžné rozhodnutí musí dle rozšířeného senátu kumulativně splňovat tři podmínky. Jedná se o podmínku časovou, věcnou a osobní.

Časovou podmínku lze dle rozšířeného senátu považovat za splněnou, předchází-li rozhodnutí předběžné povahy konečnému rozhodnutí, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu, přičemž rozhodnutí předběžné povahy musí být vydáno buď v rámci již zahájeného správního řízení, nebo mimo takové řízení, stanoví-li zákon lhůtu, v níž musí být zahájeno navazující řízení před správním orgánem a vydáno konečné rozhodnutí. Není-li taková lhůta stanovena, nelze rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze správního přezkumu. Podmínka věcné souvislosti rozhodnutí předběžné povahy s rozhodnutím konečným spočívá v tom, že konečné rozhodnutí v sobě musí věcně zahrnout předběžné rozhodnutí. Konečné osobní podmínka znamená, že konečné rozhodnutí musí být adresováno (mimo jiné i) stejné osobě jako rozhodnutí předběžné povahy.

V projednávaném případě je potřeba postavit najisto, zda krajský úřad vydal ve věci zrušení sjezdů z pozemní komunikace konečné rozhodnutí přezkoumatelné dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu.

Krajský úřad rozhodoval v přenesené působnosti jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad dle ustanovení § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích. Předmětem rozhodování krajského úřadu bylo povolení zrušení sjezdů dle ustanovení § 10 téhož zákona.

Dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *pozemní komunikace lze navzájem připojovat zřizováním křižovek nebo připojovat na ně sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů. Přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací.* Odstavec 4 písm. b) citovaného ustanovení stanoví, že příslušný silniční

správní úřad si před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené komunikace, a jedná-li se o dálnici nebo o rychlostní silnici též předchozí souhlas Ministerstva vnitra, v ostatních případech předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky. Na základě ustanovení § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích prováděcí předpis upraví technické podmínky pro připojování pozemních komunikací navzájem a podmínky pro připojování sousední nemovitosti na dálnici, silnici a místní komunikaci.

Prováděcím předpisem je v tomto případě vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška“). Část třetí vyhlášky stanovuje podmínky pro připojování komunikací a sousedních nemovitostí na komunikace. Jedná se především o technické podmínky spočívající zejména v technických parametrech sjezdů a nájezdů na pozemní komunikace.

Pro splnění výše nastíněných podmínek rozhodnutí předběžné povahy musí existovat navazující konečné rozhodnutí. V posuzovaném případě v úvahu přichází pouze rozhodnutí vydaná v územním či stavebním řízení dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc, tj. ve znění platném v době vydání rozhodnutí krajského úřadu, do 31. 12. 2011 (dále jen „stavební zákon“), na jejichž základě je možné stavbu sjezdu z pozemní komunikace na sousední nemovitost odstranit.

Dle ustanovení § 79 odst. 3 písm. n) stavebního zákona *rozhodnutí 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.

Odstraňování staveb se řídí ustanovením § 128 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož *vlastník 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 stavby, 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 nemovitostí. Na základě odstavce 2 téhož ustanovení stavbu 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.*

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

Z uvedeného vyplývá, že k odstranění stavby připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci stavební zákon vyžaduje ohlášení stavebnímu úřadu, které podává vlastník stavby. V případě sjezdu na pozemní komunikaci není vyžadována dokumentace bouracích prací ani doklad potvrzující vlastnické právo ke stavbě, rovněž není vyžadováno, aby ohlašovatel informoval o svém záměru vlastníky sousedních pozemků a staveb. Je pouze na správním uvážení stavebního úřadu, zda do třiceti dnů od ohlášení záměru odstranit sjezd

pokračování

na pozemní komunikaci vlastníkovu stavby sdělí, že pro odstranění této stavby je zapotřebí povolení. Povolení k odstranění stavby připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci tedy není obligatorní, neboť nesdělí-li stavební úřad v zákonné 30-ti denní lhůtě vlastníkovu stavby, že je potřeba povolení odstranit stavbu, považuje souhlas s odstraněním stavby za konkludentně udělený. V takovém případě není vedeno jakékoliv správní řízení, *ergo* vlastník sousední nemovitosti ani nemůže být účastníkem řízení. Pouze v případě sdělení stavebního úřadu o nezbytnosti povolení k odstranění stavby se vede správní řízení, v němž se vymezují účastníci řízení. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 stavební realizace sjezdů na pozemní komunikace již nevyžaduje ani ohlášení stavby a lze je i odstranit bez ohlášení záměru odstranit takovou stavbu stavebnímu úřadu.

Zákon o pozemních komunikacích obsahuje velmi obecnou úpravu nepřeborného množství právních vztahů. Je zřejmé, že dle tohoto zákona jsou vydávány různé správní akty, mezi které patří množství souhlasů a závazných stanovisek silničního správního úřadu, ale také správních rozhodnutí. To ostatně dokládá mimo jiné i ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Není proto pochyb, že dle zákona o pozemních komunikacích jsou vydávána i rozhodnutí podkladová, resp. rozhodnutí předběžné povahy, která jsou dle s. ř. s. vyloučena z přezkumu soudy ve správním soudnictví. Povaha těchto rozhodnutí ve vztahu k § 65 s. ř. s. proto musí být v každém jednotlivém případě posuzována, mimo jiné i dle výše uvedeného testu "předběžnosti" rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené a s ohledem na podmínky pro identifikaci rozhodnutí předběžné povahy definované rozšířeným senátem dospěl k závěru, že v právě posuzované věci nelze rozhodnutí krajského úřadu o povolení odstranění připojení nemovitosti stěžovatele na pozemní komunikaci označit za rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí krajského úřadu totiž nesplňuje časovou podmínku stanovenou rozšířeným senátem, neboť na něj nemusí nutně navazovat řízení, ve kterém by stěžovatel mohl uplatnit svá práva, ani konečné rozhodnutí o povolení k odstranění stavby dvou stěžovatelem namítaných sjezdů. Jak je výše uvedeno, za časově navazující rozhodnutí, lze považovat pouze takové, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Těmto podmínkám konkludentní udělení souhlasu stavebního úřadu s ohlášením odstranění stavby sjezdu z pozemní komunikace nevyhovuje. Není splněna ani osobní podmínka, dle které konečné rozhodnutí musí být adresováno (mimo jiné) i stejné osobě jako rozhodnutí předběžné povahy.

Krajský úřad posoudil účastnictví stěžovatele v řízení o povolení zrušení připojení pozemku stěžovatele na pozemní komunikaci podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). Dle citovaného ustanovení jsou účastníky řízení *v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu*. Dotčenými osobami ve smyslu výše uvedeného jsou podle ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu osoby, *jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká*. Již ze samotného rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že si byl vědom toho, že se toto rozhodnutí na stěžovatele vztahuje a že se jej dotýká, tuto skutečnost ostatně v odůvodnění rozhodnutí několikrát výslovně uvedl. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

usnesením ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, dovodil, že „*aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“ Vzhledem neexistenci obligatorně navazujícího konečného rozhodnutí je třeba konstatovat, že rozhodnutí krajského úřadu zasáhlo do právní sféry stěžovatele. Neshledá-li totiž stavební úřad s ohledem na výše uvedené, že k odstranění stavby sjezdu na pozemní komunikaci z pozemku stěžovatele je potřeba povolení, pak nebude následovat žádné časově, věcně ani osobně navazující konečné rozhodnutí, v němž by bylo o právech či povinnostech stěžovatele s konečnou platností rozhodováno.

Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil se závěrem krajského soudu o tom, že rozhodnutí krajského úřadu je pouze podkladové pro další navazující stavební řízení. Ke správnímu řízení o odstranění stavby vzhledem k výše uvedenému ani nemusí dojít. Zdejší soud je proto přesvědčen, že žalobní legitimace stěžovatele byla v posuzovaném konkrétním případě dána a žaloba proti rozhodnutí správních orgánů v právě projednávané věci není nepřijatelná. Není vyloučeno (v souladu s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu), že k zásahu do právní sféry stěžovatele dojít nemohlo. Rozhodoval-li v posuzované věci krajský úřad jako silniční správní úřad o odstranění sjezdů z pozemní komunikace na nemovitost stěžovatele, přičemž na toto rozhodnutí nemusí navazovat konečné rozhodnutí, jímž se odstranění stavby sjezdů povoluje, má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel mohl být zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Žaloba v projednávaném případě nebyla nepřijatelná dle ustanovení § 68 s. ř. s. a nevztahovala se na ni ani krajským soudem citovaná kompetenční výlučka dle § 70 s. ř. s. Napadené usnesení krajského soudu, jímž odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného, je nezákonné.

Tento závěr Nejvyššího správního soudu je zcela v souladu s judikaturou Ústavního soudu zastávající názor, dle něhož je vždy v pochybnostech třeba volit postup co nejvíce zachovávající právo na přístup k soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000).

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud uzavírá a zdůrazňuje, že v daném případě nepředjímá výsledek soudního řízení před krajským soudem ani nedovozuje, zda žaloba stěžovatele je či není důvodná. Skutečnost, zda stěžovatel namítal vady rozhodnutí bezdůvodně či nikoliv, musí posoudit jedině soud, který je oprávněn autoritativně takový úsudek učinit, tj. v tomto případě krajský soud.

Zdejší soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že v právě posuzované věci se nejedná o nepřijatelnou žalobu směřující proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle s. ř. s. nebo zvláštního zákona vyloučeno. Krajský soud proto zatížil napadené usnesení ze dne 15. 8. 2012, č. j. 22 A 83/2012 – 20, nezákonností, pokud žalobu stěžovatele odmítl. Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a meritorně posoudí, zda je žalobě stěžovatele proti rozhodnutí správních orgánů důvodní či nikoliv. Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 18. září 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu