



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci

žalobce: **DOTEC, a. s.**, IČO 63483432
sídlem Traťová 1, 619 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Vojtěchem Mádrem
sídlem Údolní 65, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

za účasti osoby

zúčastněné nařízení: **Brněnská Drutěva, výrobní družstvo**, IČO 00030660
sídlem Bohunická 493/81, 619 00 Brno
zastoupená advokátem JUDr. Vladimírem Muzikářem
sídlem Havlíčkova 13, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2017, č. j. JMK 28148/2017, sp. zn. S-JMK 180106/2016 ODOS,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Magistrátu města Brna, Odboru dopravy (dále „silniční správní orgán“ či „správní orgán prvního stupně“), ze dne 30. 11. 2015, č. j. MMB/376588/2015, zn. OD-5/59-R/Pot, sp. zn. 5400/OD/MMB/376588/2015. Uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), povolil žadatelům, osobě zúčastněné na řízení a společnosti ENVITES spol. s r.o., IČO 13690035, připojení (sjezd) na místní komunikaci ul. Bohunická před pozemky parc. č. 1514/2, 1514/15 v k. ú. Horní Heršpice. Do řízení před správním orgánem prvního stupně přitom žalobce nebyl přizván vůbec, odvolání proti tomuto rozhodnutí pak bylo žalovaným zamítnuto pro nepřípustnost, neboť žalovaný shledal, že žalobce nebyl, ani neměl být účastníkem tohoto řízení dle § 27 správního řádu.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce v podané žalobě předně namítá, že mu nebylo správním orgánem prvního stupně umožněno nahlížet do spisu, a to z důvodu, že jej správní orgán prvního stupně nepovažoval za účastníka řízení a ani neosvědčil právní zájem na tomto nahlížení. Žalobce dále uvádí, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgány nezjistily správně skutkový stav, dopustily se nezákonného právního posouzení a rozhodly v rozporu s právní úpravou i ustálenou rozhodovací praxí, přičemž rozhodnutí správních orgánů nemají oporu ve spisech ani platných právních předpisech. Dle žalobce nejsou v rozhodnutí uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy správního orgánu, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. K meritu věci pak žalobce poukazuje na závazné stanovisko Policie České republiky, jímž se silniční správní orgán řídil při rozhodování, které ovšem považuje za vadné, protože ignoruje situaci v terénu, což žalobce dokládá znaleckým posudkem. S ohledem na výše uvedené tak žalobce považuje napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za nepřezkoumatelná.
4. Žalobce dále uvádí, že je vlastníkem řady nemovitých věcí v k. ú. Horní Heršpice, jež jsou komunikací na ul. Traťová na pozemku parc. č. 1523/3 v k. ú. Horní Heršpice, spojeny s místní komunikací na ul. Bohunická na pozemku parc. č. 1518/1 v k. ú. Horní Heršpice, která je rozhodnutím správního orgánu dotčena, neboť k ní má být připojen sjezd. Dle žalobce bude výsledkem realizace připojení ke komunikaci na ul. Bohunická zhoršení přístupu a příjezdu ke všem nemovitým věcem, a to jak pro zaměstnance žalobce, tak pro nájemníky, zákazníky či dodavatele.

5. Žalobce tvrdí, že rozhodnutím o povolení připojení ke komunikaci může být přímo dotčen na svých právech, neboť komunikace na ul. Traťová je jedinou přístupovou komunikací k nemovitým věcem ve vlastnictví žalobce, přičemž předmětné připojení je povolováno v souvislosti s plánovanou výstavbou výrobně skladovacích areálů žadatele. Dle žalobce je již nyní sjezd z ul. Traťové velmi obtížný, nebezpečný a nepřehledný, a lze důvodně předpokládat, že s ohledem na zvýšení intenzity dopravy a nevhodné řešení navrhovaného připojení se dopravní situace v tomto místě ještě zhorší. Žalobce dále nesouhlasí se zúžením okruhu účastníků řízení pouze z hlediska § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, neboť se v případě rozhodnutí o povolení připojení ke komunikaci jedná o konečné rozhodnutí, z důvodu čehož žalobce nemá jiným způsob, jak procesně prosazovat svá práva. Dle žalobce nelze odhlédnout ani od bezpečnosti účastníků silničního provozu a chodců, vzhledem k umístění sjezdu vedle zastávky městské hromadné dopravy, ani od skutečnosti, že stavbou sjezdu budou dotčena také práva majitelů okolních nemovitostí, přičemž v dané lokalitě je významná zástavba rodinného bydlení, nikoliv pouze výrobní či provozní areály.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že vzhledem k tomu, že odvolání žalobce bylo zamítnuto pro nepřípustnost, neboť žalobce nebyl shledán účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně, bude ve vyjádření reagovat pouze na žalobní námítky, vztahující se k účastenství žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalovaný předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 78/2011-58, dle kterého 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 (§ 10 zákona o pozemních komunikacích), neboť v tomto řízení nejsou jeho práva ani právem chráněné zájmy dotčeny. Svá práva mohou vlastníci dotčených pozemků plně uplatnit v následném územním a stavebním řízení, v němž mají postavení účastníka řízení podle příslušných ustanovení stavebního zákona. K tomu žalovaný doplňuje, že jestliže není účastníkem řízení o povolení připojení ke komunikaci vlastník komunikace, přes niž má vést připojení, tím spíše nebude účastníkem řízení vlastník sousedního pozemku.
7. Žalovaný dále nesouhlasí s tvrzením žalobce, že výsledkem realizace připojení ke komunikaci na ul. Bohunická bude zhoršení přístupu a příjezdu ke všem nemovitým věcem, a to jak pro zaměstnance žalobce, tak pro nájemníky, zákazníky či dodavatele, neboť správní orgán prvního stupně povolil pouze sjezd s pozemní komunikací. Žalobce zhoršení přístupu a příjezdu ke všem jeho nemovitostem žádným způsobem nedoložil. Jestliže žalobce uvádí do souvislosti připojení ke komunikaci s plánovanou výstavbou výrobně skladovacích areálů osoby zúčastněné na řízení, pak žalovaný tvrdí, že měl žalobce brojit proti stavbě těchto areálů, a to v řízení o výstavbě těchto stavebních areálů. Samotné povolení připojení ke komunikaci a výstavba sjezdu totiž nebude mít na provoz na ul. Bohunická žádný vliv. Žalovaný pak dle vlastního názoru dostatečně zdůvodnil, proč nemůže být v řízení o připojení ke komunikaci účastníkem nikdo jiný než žadatel a vlastník komunikace, když nejprve uvedl, co je v řízení posuzováno, a že vzhledem k charakteru rozhodované věci nemůže být rozhodnutím o připojení nikdo s výjimkou žadatele a vlastníka předmětné komunikace dotčen. Závěrem žalovaný dodává, že i kdyby žalobce byl shledán účastníkem řízení v prvním stupni, promeškal objektivní roční lhůtu

pro podání odvolání dle § 84 správního řádu, neboť lhůta jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doručeno poslednímu účastníkovi, uplynula dne 30. 11. 2016, přičemž odvolání podal žalobce až po této lhůtě.

8. V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvádí, že judikatura, na niž odkazuje žalovaný, není přílehlavá na nyní projednávanou věc, neboť v době publikace výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 78/2011-58 platila pro povolování sjezdu jiná právní úprava, která vyžadovala (mimo povolení sjezdu příslušným silničním správním orgánem), aby byla stavba sjezdu povolena v řízení podle stavebního zákona. Podle právní úpravy, platné v době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného však již není zapotřebí vést po povolení připojení ke komunikaci příslušným silničním správním orgánem žádné další navazující správní řízení. Neexistuje proto jiný způsob, jak procesně uplatňovat svá práva, než se bránit v řízení o povolení připojení ke komunikaci. I s ohledem na judikaturu Ústavního soudu proto dle žalobce bude účastníkem řízení i osoba s věcnými právy k sousedním nemovitostem, za předpokladu, že toto právo může být příslušným rozhodnutím přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti pozemku, umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. Příímým dotčením lze dle žalobce rozumět i dotčení různými imisemi, mezi něž se musí řadit i zvýšená dopravní intenzita v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Závěrem žalobce uvádí, že dotčení práv žalobce lze dovodit z obsahu správního spisu sp. zn. 5400/OD/MMB/376588/2015, vedeného úřadem městské části Brno-jih, stavebním úřadem pod sp. zn. S-MCBIH/00520/2016/Klo ve věci realizace záměru „Opěrná stěna a komunikace p. č. 1514/2, 1514/15 k. ú. Brno – Horní Heršpice“, kdy součástí stavby je i umístění komunikace a zpevněné plochy na pozemku parc. č. 1518/1 v k. ú. Horní Heršpice, na niž je napojován sjezd. Z vyjádření Policie České republiky ze dne 23. 9. 2015 neobsahuje žádné náležité posouzení návrhu z hlediska jeho dopadu na bezpečnost a plynulost provozu. V neposlední řadě žalobce uvádí, že s ohledem na Regulativ Územního plánu města Brna pro uspořádání území, který je přílohou č. 1 vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004 Sb., není ani postaveno na jisto, zda předmětná stavba sjezdu může být v dané lokalitě vůbec umístěna.

IV. Ústní jednání konané dne 15. 10. 2019

9. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných v žalobě, ve vyjádření k žalobě, resp. v replice k tomuto vyjádření.
10. V rámci ústního jednání krajský soud provedl žalobcem navržené listinné důkazy v podobě znaleckého posudku č. 34/2017 na posouzení plánovaného sjezdu do areálu Brněnská Drutěva a posouzení rozhledových poměrů stávající křižovatky ulic Bohunická a Traťová, vypracovaný dne 10. 4. 2017 Ing. M. R., Ph.D., znalcem z oboru stavebnictví, odvětví stavby dopravní; zprávy Centra dopravního výzkumu ze dne 31. 1. 2019 s názvem „Speciální bezpečnostní inspekce křižovatky ul. Bohunická a Traťová a audit bezpečnosti nového napojení na ul. Bohunická“; a fotodokumentaci předmětného místa předmětného sjezdu.

V. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

12. Krajský soud se v první řadě zabýval námitkou žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že kromě nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. jsou krajské soudy povinny přihlížet také k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dle kterého „*ustanovení § 76 odst. 1 SŘS upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.*“). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
13. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného nejedná.
14. Žalovaný zamítl odvolání žalobce pro nepřípustnost, neboť shledal, že žalobce nebyl a neměl být účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně, proto se nezabýval námitkami žalobce, vztahujícími se k meritu věci, a i krajský soud v nyní projednávané věci přezkoumává pouze to, zda žalovaný přezkoumatelným způsobem odůvodnil nepřípustnost odvolání žalobce. Z napadeného rozhodnutí je přitom zjevné, že žalovaný zamítl odvolání pro nepřípustnost proto, že dle jeho názoru může být v řízení o povolení připojení ke komunikaci pouze vlastník komunikace a žadatel, přičemž důvod takového posouzení účastenství odvozuje ze znění § 10 zákona o pozemních komunikacích. Své tvrzení pak žalovaný dále podpírá odkazem na zavedenou praxi a informace Portálu veřejné správy. Krajský soud sice přisvědčuje žalobci, že je odůvodnění napadeného rozhodnutí poměrně stručné, lze z něj však seznat, jakými úvahami se žalovaný při jeho vydání řídil, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených v rozhodnutí. Žalobci tak nepochybně bylo známo, na základě jakých důvodů

mu žalovaný nepřiznal postavení účastníka řízení. Ostatně žalobce v podané žalobě s argumenty žalovaného věcně polemizuje; je tak zřejmé, že úvahám žalovaného porozuměl. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného tak není důvodná.

15. Podstatu nyní projednávané věci tak tvoří žalobcem namítaná nezákonnost rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně, neboť dospěli k nesprávným právním závěrům při posouzení účastenství žalobce v řízení o povolení připojení ke komunikaci. Ze správního spisu vyplývá, že předmětem řízení před silničním správním orgánem bylo povolení připojení k místní komunikaci před pozemky parc. č. 1514/2 a 1514/14 v k. ú. Horní Heršpice. Jedná se o sjezd, jehož účelem má být v budoucnu výstavba výrobního areálu osoby zúčastněné na řízení. Žalobce je vlastníkem uzavřeného areálu, který se skládá zejména z následujících pozemků parc. č. 1523/1, 1522/1, 1523/5, 1523/4, 1520/3, 1520/2, 1520/5, 1520/9, 1522/2, 1525/2, 1525/5, 1526/2, 1523/3, 1520/3, 1127/9, 1127/3, 1127/2, 1136/27, 1127/9, 1133/3, 1133/2, 1134/4, 1134/2, 1136/3, 1136/26 a pozemků p. č. 1523/2, jehož součástí je budova s č. p. 574, p. č. 1521/2, jehož součástí je budova bez č. p./č. e., a p. č. 1525/3, jehož součástí je budova bez č. p./č. e., vše v k. ú. Horní Heršpice.
16. Pokud jde o procesní otázky řízení o povolení připojení ke komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích, řízení je zahájeno podáním žádosti a postupuje se v něm podle správního řádu ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu, který se uplatní, protože zákon o pozemních komunikacích vlastní úpravu vztahu ke správnímu řádu neobsahuje. Výsledkem řízení by mělo být správní rozhodnutí, kterým se připojení buď povolí, nebo se žádost zamítne. Účastenství v tomto řízení tedy není speciálně upraveno v zákoně o pozemních komunikacích, který v § 10 pouze vymezuje charakter řízení, předmět regulace a postup příslušného silničního správního úřadu, a proto je otázku účastenství nezbytné řešit dle obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu. Podle § 27 správního řádu. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu platí, že „[ú]častníky řízení (dále jen „účastník“) jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.“ Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že „[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Jak vyplývá z judikatury správních soudů i z doktrinálních názorů, účastníkem řízení musí být žadatel [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] a dále vlastník pozemní komunikace, k níž se má žadatelova nemovitost nebo pozemní komunikace připojit. O účastenství vlastníka pozemní komunikace nelze mít žádnou pochybnost, neboť nejenže bude zřízením nového připojení přímo dotčen na právech (§ 27 odst. 2 správního řádu), ale navíc dokonce zákon o pozemních komunikacích v § 10 odst. 4 písm. a) a písm. b) jeho souhlas vyžaduje jako nutnou podmínku k vydání povolení (srov. Černínová, M. a kol., Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Praha: Wolters Kluwer 2017, § 10).
17. V judikatuře správních soudů bylo ovšem nezbytné vyřešit otázku ohledně účastenství vlastníka pozemku, přes nějž má být vedeno tzv. nepřímé připojení sousední nemovitosti, přičemž převážil názor, jak vyplývá i z žalovaným citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 78/2011-58, 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 (§ 10 zákona o pozemních komunikacích), neboť v tomto řízení nejsou jeho práva ani právem chráněné zájmy dotčeny. Svá práva mohou vlastníci dotčených pozemků plně uplatnit v následném územním a stavebním řízení, v němž mají postavení účastníka řízení

podle příslušných ustanovení stavebního zákona.“ V této souvislosti je ovšem nezbytné přisvědčit názoru žalobce, že uvedený právní názor byl formulován ve vztahu k právní úpravě před nabytím účinnosti (1. 1. 2013) novely stavebního zákona (provedené zákonem č. 350/2012 Sb.), podle níž již sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace nevyžadují žádnou formu územního rozhodnutí ani stavebního povolení či jiného opatření podle stavebního zákona [§ 79 odst. 2 písm. i) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Jedná se o stavby v tzv. volném režimu, a proto je nutné, aby rozhodnutí o povolení (či 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. Tímto rozhodnutím dotčené jednotlivce již proto nelze odkazovat na následná řízení o odstranění sjezdů či povolení další stavby, neboť tato řízení nutně nemusí proběhnout, případně v nich nemusí mít možnost hájit svá práva (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 134/2012-28, či ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 139/2014-26). Tato skutečnost tak spíše nahrává právnímu názoru svědčícímu pro účastenství vlastníka pozemku, přes nějž má být vedeno tzv. nepřímé připojení sousední nemovitosti, v řízení o připojení ke komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích. Úředním povolením připojení vedoucího přes jeho pozemek může, aniž by byl přizván do takového řízení či aniž by se vůbec dozvěděl, že jeho pozemek je předmětem úředního rozhodování, být na svém vlastnickém právu dotčen, byť nikoliv nevratně, neboť k ochraně svého vlastnického práva může využít soukromoprávních prostředků procesní ochrany v rámci občanského soudního řízení (srov. zejména § 1042 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). „Zákon o pozemních komunikacích totiž na rozdíl od zákona stavebního neukládá žadateli prokázat vlastnické či jiné právo k pozemku, přes nějž hodlá připojení realizovat. Úkolem silničního správního orgánu v tomto řízení je strážit veřejné zájmy, nikoliv reflektovat zájmy soukromé. Případné povolení vydané silničním správním úřadem tak opravňuje žadatele k provedení připojení pouze z hlediska "úředního" (tedy podle veřejného práva), nikoliv též z hlediska "majetkového" (tedy podle soukromého práva).“ (srov. Černínová, M. a kol., Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Praha: Wolters Kluwer 2017, § 10).

18. Výše uvedené právní závěry a úvahy se ovšem toliko vztahují k otázce účastenství vlastníka pozemku, přes nějž má být vedeno tzv. nepřímé připojení sousední nemovitosti. V nyní projednávaném případě se však žalobce domáhá účastenství v řízení o připojení ke komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích z pozice vlastníka sousedních pozemků (přes komunikaci) k předmětnému povolovanému sjezdu, tedy z hlediska hodnocení potenciálního dotčení vlastnického práva z pozice „slabší“, než je tomu v případě vlastníka pozemku, přes jehož pozemek má být tzv. nepřímé připojení sousední nemovitosti přímo vedeno. Krajský soud proto za dané situace dospěl k jednoznačnému závěru, že účastenství žalobce (vlastníka sousedních pozemků k povolovanému sjezdu) v řízení o připojení ke komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích dovodit nelze.
19. Účastenství ve správním řízení podle citovaného § 27 odst. 2 správního řádu je totiž dáno při naplnění dvou podmínek: 1) existence určitého práva a 2) přímé dotčení tohoto existujícího práva. Otázkou stanovení okruhu účastníků řízení, zejména ve vztahu k právům vlastníků sousedních nemovitostí, se ve své judikatuře zabýval jak Ústavní soud, tak i Nejvyšší správní soud. Ústavní soud kupříkladu v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (dostupný na <https://nalus.usoud.cz>), konstatoval, že nemá být zákonem pevně uzavřen okruh „těch osob, které se účastenství domáhají s odkazem na vlastnická nebo jiná

práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Jakkoli lze tomuto záměru rozumět, nelze z pohledu Ústavního soudu pominout, že uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmut za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků „za potokem“, „za cestou“, „za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby“), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva „nemezujícího“ souseda dotčena.“ Dále Ústavní soud uvedl, že „si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru „až kam“ - do jaké šíře či vzdálenosti - mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“ K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, když kupříkladu v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, zdůraznil, že „účastníkem řízení tedy bude soused pouze v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd.“ (obdobně srov. rozsudek ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013-58).

20. Uvedený pojem „přímé dotčení vlastnického práva“ je pak v judikatuře Nejvyššího správního soudu konstantně vykládán jako „změna poměrů v lokalitě, vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se jednat např. o dotčení imisemi, tj. stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, zvýšenou intenzitou dopravy apod.“ (srov. např. rozsudky ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85). Rovněž Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, konstatoval, že mezující sousedé budou účastníky územního a stavebního řízení vždy, vzdálenější sousedi mohou být účastníky těchto řízení s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu.
21. Ačkoliv se výše uvedené závěry vztahují k řízení územnímu, považuje je krajský soud aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, neboť žalobce tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně může být zasaženo do jeho vlastnického práva k sousedním nemovitostem, přičemž tento zásah odůvodňuje stavbou sjezdu a následně výrobního areálu osobou zúčastněnou na řízení. Krajský soud přitom neshledal, že by povolením připojení ke komunikaci mohlo dojít k přímému dotčení vlastnického práva žalobce. Z povahy správního řízení vyplývá, že bylo osobě zúčastněné na řízení pouze povoleno připojení na místní komunikaci na ul. Bohunická za účelem následné stavby výrobně skladovacích areálů. Žalobce, jako subjekt sousedící přes komunikaci s nemovitostmi, na nichž má být sjezd umístěn, by mohl být připojením ke komunikaci přímo dotčen jen v případě změny poměrů v lokalitě vyvolaných tímto připojením, které by muselo mít vliv na podstatu, obsah nebo výkon jeho vlastnických práv. Jak kupříkladu uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 22. 4. 2016, č. j. 31 A 24/2014-39, ani vzdálenost 100 a více metrů sama o sobě nevylučuje dotčení vlastnického práva.

22. V posuzovaném případě však připojení ke komunikaci takový zásah do práv žalobce způsobit nemůže. Žalobce namítá, že připojením ke komunikaci bude zhoršen přístup k jeho nemovitostem, což dává do souvislosti s plánovanou výstavbou výrobně skladovacích areálů navazujících na připojení ke komunikaci. Ze správního spisu je však zjevné, že ke zvýšení intenzity dopravy, tj. ke zhoršení stávající situace v místě křížení ul. Bohunická a Traťová, může dojít až v souvislosti s výstavbou výrobně skladovacích areálů; ty však nejsou předmětem nyní přezkoumávaného správního rozhodnutí. Připojení ke komunikaci zintenzivnění dopravy z povahy věci nezpůsobí, neboť je toto připojení pouze vytváří podmínky pro to, aby v budoucnu vůbec k nějaké dopravě na pozemcích osoby zúčastněné na řízení a společnosti ENVITES spol. s r.o. mohlo dojít. Zintenzivnění dopravy a s ním související nárůst emisí, může potenciálně nastat až právě s výstavbou navazujících staveb. Žalovaný tedy správně konstatoval, že povolení připojení k místní komunikaci nemůže do vlastnického práva žalobce zasáhnout.
23. Pro úplnost je třeba uvést, že argumentuje-li žalobce závažností zásahu do jeho vlastnického práva prostřednictvím odkazu na řízení o umístění stavby „*Opěrná stěna a komunikace p. č. 1514/2, 1514/15 k. ú. Brno – Horní Heršpice*“, krajskému soudu je z vlastní činnosti známo, že rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí, kterým byla realizace této stavby povolena, bylo napadeno u krajského soudu žalobou, vedenou pod sp. zn. 30 A 87/2017. Tuto žalobu krajský soud rozsudkem ze dne 6. 7. 2019, č. j. 30 A 87/2017-44, zamítl, neboť shledal, že žalobce nebyl účastníkem řízení o umístění předmětné stavby, a to z obdobného důvodu, tedy že toto rozhodnutí nebylo způsobilé, byť potenciálně, přímo zasáhnout do jeho vlastnických práv. Jestliže pak krajský soud v citovaném rozsudku shledal, že povolení stavby opěrné zdi a komunikace není způsobilé zasáhnout do práv žalobce, tím spíše nebude do práv žalobce způsobilé zasáhnout rozhodnutí o povolení připojení této stavby k místní komunikaci.
24. Namítá-li žalobce, že navrhovanou stavbou dojde ke zhoršení bezpečnostní účastníků silničního provozu nebo k dotčení práv majitelů sousedních nemovitostí, nemohou ani tyto skutečnosti týkající se třetích osob založit přímé dotčení práv žalobce (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 As 57/2014-41).
25. Lze tak uzavřít, že správní orgány postupovaly správně, pokud s žalobcem nejednaly jako s účastníkem předmětného řízení o připojení ke komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích, neboť žalobce z pozice vlastníka sousedních pozemků (přes komunikaci) nemůže být přímo dotčen na svých právech povolením předmětného sjezdu, jakkoliv soud do jisté míry chápe argumentaci žalobce, že povolovaný sjezd v širším komplexu souvisí s plánovanou výstavbou skladovacích areálů, což může v budoucnu v dané lokalitě vyvolat řadu negativních důsledků. Krajský soud se nicméně námitkami žalobce týkajícími se tohoto tematického okruhu, které podpořil i důkazními návrhy v podobě znaleckého posudku, resp. zprávy Centra dopravního výzkumu, již nezabýval, neboť pokud žalobce nebyl shledán účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně, jsou jeho námitky, vztahující se k meritu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nerelevantní.

VI. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

27. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
28. Osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady mohly vzniknout, a k náhradě dalších (jiných) nákladů krajský soud neshledal žádný vážný důvod (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 15. října 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu