



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **DOTEC, a. s.**, se sídlem Traťová 1, Brno, zastoupen JUDr. Vojtěchem Mádrem, advokátem se sídlem Údolní 65, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2017, č. j. JMK 28148/2017, sp. zn. S-JMK 180106/2016 ODOS, za účasti osoby zúčastněné nařízení: **Brněnská Drutěva, výrobní družstvo**, se sídlem Bohunická 493/81, Brno, zastoupena JUDr. Vladimírem Muzikářem, advokátem se sídlem Havlíčkova 13, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2019, č. j. 29 A 93/2017 – 163,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2019, č. j. 29 A 93/2017 – 163, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20. 2. 2017, č. j. JMK 28148/2017, sp. zn. S-JMK 180106/2016 ODOS, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 22.600 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce JUDr. Vojtěcha Mádra, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Brna (dále jen „správní orgán I. stupně“), jako příslušný silniční správní úřad ve věcech místních komunikací podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vydal dne 30. 11. 2015 na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“ nebo „žadatel“) rozhodnutí č. j. MMB/376588/2015, kterým podle § 10 odst. 4 písm. b) uvedeného zákona povolil připojení (sjezd) na místní komunikaci ul. Bohunická, před pozemky parc. č. 1514/2, 1514/15 v k. ú. Horní Heršpice (tyto pozemky jsou ve vlastnictví stavebníka). Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu jako nepřipustné zamítl, neboť žalobce v tomto řízení neměl postavení účastníka řízení.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které zdůraznil, že je vlastníkem řady nemovitých věcí v k. ú. Horní Heršpice, jež jsou komunikací na ulici Traťová na pozemku parc. č. 1523/3 (rovněž ve vlastnictví žalobce) spojeny s místní komunikací na ulici Bohunická na pozemku parc. č. 1518/1, která je rozhodnutím správního orgánu dotčena, neboť k ní má být připojen sjezd. Výsledkem realizace připojení ke komunikaci na ulici Bohunická bude dle žalobce zhoršení přístupu a příjezdu ke všem nemovitým věcem v jeho vlastnictví, a to jak pro zaměstnance žalobce, tak pro nájemníky, zákazníky či dodavatele. Žalobce tak rozhodnutím o povolení připojení ke komunikaci může být přímo dotčen na svých právech, neboť komunikace na ulici Traťová je jedinou přístupovou komunikací k nemovitým věcem v jeho vlastnictví, přičemž předmětné připojení je povolováno v souvislosti s plánovanou výstavbou výrobně skladovacích areálů stavebníka.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Uvedl, že otázku účastenství je v posuzované věci třeba řešit podle obecné právní úpravy obsažené v § 27 správního řádu. Dovodil přitom, že rozhodnutí o povolení připojení ke komunikaci zcela jistě může zasahovat do vlastnického práva vlastníka pozemku, přes nějž má být vedeno tzv. nepřímé připojení sousední nemovitosti, a ten by proto měl být účastníkem řízení (jinak tomu bylo dle judikatury vztahující se ke stavebnímu zákonu před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., účinnou od 1. 1. 2013, kdy mohli vlastníci takto dotčených pozemků uplatnit svá práva ještě v následném územním a stavebním řízení). Žalobce se však domáhal účastenství v řízení podle § 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 sousedních nemovitostí přímo vedeno. Krajský soud tak dospěl k jednoznačnému závěru, že účastenství žalobce (jako vlastníka sousedních pozemků k povolovanému sjezdu) v tomto řízení dovodit nelze. Povoláním připojení ke komunikaci totiž nemohlo dojít k přímému dotčení jeho vlastnického práva.

[4] Soud upozornil, že z povahy správního řízení vyplývá, že stavebníkovi bylo povoleno pouze připojení na místní komunikaci na ulici Bohunická za účelem následné

stavby výrobně skladovacích areálů. Žalobce, jako vlastník nemovitosti 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. V posuzované věci však připojení ke komunikaci takový zásah do práv žalobce způsobit nemůže. Ke zvýšení intenzity dopravy, tj. ke zhoršení stávající situace v místě křížení ulice 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 toto připojení pouze vytváří podmínky pro to, aby v budoucnu vůbec k nějaké dopravě na pozemcích stavebníka a společnosti ENVITES spol. s r. o. mohlo dojít. Správní orgány tedy postupovaly správně, pokud s žalobcem nejednaly jako s účastníkem řízení o připojení ke komunikaci dle § 10 zákona o pozemních komunikacích.

III. Kasační stížnost

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil.

[6] Stěžovatel nejprve uvedl genezi případu a zmínil také související řízení, v nichž se snažil zabránit tomu, aby se uskutečnilo napojení areálu stavebníka na komunikaci ulice Bohunická, které je dle jeho názoru v rozporu s právními předpisy a technickými normami a přinese s sebou velmi nebezpečné dopravní situace, jímž budou stěžovatel a jeho zaměstnanci (a nejen ti) nuceni každodenně při přístupu k nemovitostem ve vlastnictví stěžovatele čelit (konkrétně se jednalo o řízení ve věci územního rozhodnutí ohledně záměru „Opěrná stěna a komunikace p. č. 1514/2, 1514/15 v k. ú. Brno – Horní Heršpice“, ve věci stavebního povolení týkajícího se stejného záměru, a stavebního povolení týkajícího se záměru „Novostavba výrobního objektu s administrativní budovou a dvěma byty, opěrné zdi, Brno, Horní Heršpice, ulice Bohunická“). Napojení areálu stavebníka na místní komunikaci by tak nemělo být vůbec povoleno a příslušný správní orgán měl z podnětu stěžovatele alespoň zahájit přezkumné řízení.

[7] Stěžovatel připomněl, že je vlastníkem souboru nemovitostí zapsaných na LV č. 1155 v k. ú. Horní Heršpice a na LV č. 1299 v k. ú. Bohunice v blízkosti plánovaného připojení stavebníkovy areálu na místní komunikaci. Na jeho pozemku parc. č. 1523/3 v k. ú. Horní Heršpice (ulice Traťová) se nachází komunikace, která navazuje na komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. 1518/1 – ulice Bohunická, na níž se má sjezd z areálu žadatele napojit. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že povolením připojení ke komunikaci nemůže dojít k přímému dotčení jeho vlastnického práva.

[8] Soud postupoval nesprávně, pokud s odkazem na to, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení, meritorně neposoudil věc na podkladě stěžovatelem předložených důkazů: znaleckého posudku č. 34/2017 znalce Ing. Michala Radimského, Ph.D. a auditu bezpečnosti Centra dopravního výzkumu, v. v. i. Tyto důkazy totiž mohou prokázat dotčení stěžovatelova vlastnického práva povolovanou stavbou sjezdu. Komunikace na

ulici Traťové (jež je ve vlastnictví stěžovatele) se kříží s komunikací na ulici Bohunické přímo proti místu, kde má být napojen sjezd z areálu žadatele a bude tak vytvořena křižovatka. Ze znaleckého posudku Ing. Michala Radimského, Ph.D. plyne, že navrhované připojení je příliš drobně odsazeno vůči připojení ulice Traťové na ulici Bohunickou, což způsobí zhoršení křižovatkových pohybů a neumožní dostatečné míjení vozidel při současném vyjíždění vozidel z obou těchto připojení. Zejména při odbočování vlevo bude docházet k prolínání vlečných křivek (viz obrázek č. 10 posudku). Posudek upozorňuje rovněž na nedostatečné rozhledové poměry při vyjíždění z ulice Traťová, které jsou v současnosti zajištěny odrazovým zrcadlem, jež však bude muset být kvůli stavbě sjezdu odstraněno, a z ulice Traťová tak nebude možno bezpečně vyjet. Na nedostatečné rozhledové poměry ostatně upozorňuje i předložený důkaz - audit bezpečnosti nového napojení.

[9] Stěžovatel bude ve výkonu svého vlastnického práva dotčen při každodenním využívání komunikace na ulici Traťová k přístupu k vlastním nemovitostem, tedy v míře nikoliv zanedbatelné. Komunikace na ulici Traťová je navíc slepou komunikací a současně představuje jedinou přístupovou a příjezdovou komunikaci k výše uvedeným nemovitým věcem, a to nejen pro stěžovatele, ale rovněž pro všechny nájemce, zaměstnance, zákazníky a dodavatele a dále pro vlastníky, zaměstnance, zákazníky a dodavatele všech dalších nemovitých věcí, které se při této ulici nacházejí.

[10] Krajský soud sice uvedl, že vlastník komunikace, k níž se má sjezd z areálu žadatele připojit, bude účastníkem řízení určitě, nevypořádal se však již s tím, že podobným způsobem bude stavbou sjezdu dotčen také stěžovatel, neboť sjezd bude ústít na komunikaci na ulici Bohunická přímo naproti výjezdu z ulice Traťová a půjde tak o jeden propojený celek. Dle stěžovatele není pro rozdílné zacházení spravedlivý důvod. Stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, podle něhož je posouzení otázky účastenství vždy věcí individuálních případů. Výše zmíněné vady plánovaného sjezdu (viz znalecký posudek), jakož i budoucí vznik křižovatky, by měly být považovány právě za ty individuální okolnosti případu, proč by měl být za účastníka řízení považován stěžovatel, jenž je vlastníkem pozemku „přes silnici“, který je současně komunikací. Stěžovatel zároveň upozornil, že rozhodnutí o povolení sjezdu je jediným a konečným rozhodnutím ve věci stavby sjezdu a o umístění stavby sjezdu již nebude dle platné právní úpravy ve stavebním zákonu vedeno další řízení. Stěžovatel tak nemá jinou možnost účinně prosazovat svá práva než právě touto cestou domáhání se účastenství v řízení o povolení připojení ke komunikaci.

[11] I když stěžovatel zhoršení přístupu ke svým nemovitostem dává do souvislosti s výstavbou výrobně skladovacího areálu žadatele, je zjevné, že práv stěžovatele se dotkne již samotné zrealizování sjezdu, které dopravní obslužnost areálu umožní. K negativním následkům pro výkon vlastnického práva stěžovatele ke komunikaci na ulici Traťová, a nejen k ní, pak dojde nezávisle na výstavbě dalších staveb. S výstavbou navazujícího výrobně skladovacího areálu pak souvisí zhuštění dopravy, které svědčí o budoucí frekventovanosti využití plánovaného sjezdu, a to mimo jiné nákladními vozidly. I když jsou obě imise úzce propojené, je to právě nebezpečnost výjezdu z ulice Traťové způsobená navrženou stavbou sjezdu, která zasáhne do práv stěžovatele významněji než samotné zvýšení intenzity dopravy.

[12] Krajský soud v bodě 23 rozsudku uvedl, že do práv stěžovatele nebylo sto zasáhnout ani rozhodnutí o umístění stavby „Opěrná stěna a komunikace p.č. 1514/2, 1514/15 v k. ú. Brno – Horní Heršpice“, a tím spíše nebude do vlastnického práva stěžovatele způsobilé zasáhnout rozhodnutí o povolení připojení této stavby k místní komunikaci. Stěžovatel k tomuto závěru soudu namítl, že povolované připojení představuje přístupovou cestu do celého budoucího areálu žadatele. V soudem uvedené věci se však jednalo toliko o výstavbu opěrné stěny a chodníků, tudíž v tomto případě nelze využít argumentu od většího k menšímu, jak učinil soud. Navíc i proti rozhodnutí o umístění opěrné stěny a komunikace nyní stěžovatel brojí kasační stížností u Nejvyššího správního soudu.

[13] Závěrem stěžovatel podotkl, že i kdyby soud shledal, že stěžovatel nemůže být dotčen na svých právech již samotným rozhodnutím o povolení přistoupení k místní komunikaci, ale dospěl by k závěru, že stěžovatelova práva mohou být dotčena až rozhodnutím o výstavbě navazujících budov v areálu žadatele, je stěžovatel toho názoru, že správní orgány by měly při rozhodování o účastenství v řízení o povolení části celkového stavebního záměru přihlížet k celkovému záměru stavebníka, který je správním orgánům znám.

[14] Stěžovatel zároveň podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

IV. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[15] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel se v obsáhlé kasační stížnosti téměř vůbec nezabývá posouzením právní otázky účastenství v řízení o povolení připojení. Stěžovatel uvádí řadu tvrzení, která však dále nerozvíjí a neuvádí důvody, proč mu náleží postavení účastníka řízení. Není tak zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje dotčení na svých právech. Tvrzení stěžovatele, že „jde o jeden propojený celek“ (žalovaný uznal, že povolovaný sjezd je připojen na místní komunikaci na ulici Bohunická přímo naproti ulici Traťová), je nesmyslné, protože všechny pozemní komunikace tvoří propojený celek a přirozeně tvoří síť komunikací. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, a zároveň aby nevyhověl návrhu na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

[16] Osoba zúčastněná na řízení předně uvedla, že podání kasační stížnosti je ryze účelovým krokem, jehož jediným cílem je co možná nejvíce oddálit realizaci stavebního záměru. Podle osoby zúčastněné na řízení byly v průběhu správního řízení splněny veškeré náležitosti, které právní předpisy kladou na obsah předmětného správního rozhodnutí, jakož i na procesní postup. K otázce bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích v daném místě se v rámci předcházejících (jakož i následných) správních řízení vyjadřovaly dotčené orgány, přičemž ani jeden neuvedl, že by zde mohl z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu vzniknout jakýkoliv problém. Předmětné nemovitosti jsou nadto územním plánem určeny k zastavění objektem, který zde osoba

zúčastněná na řízení hodlá realizovat. Osoba zúčastněná na řízení tedy navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovateli náleželo postavení účastníka řízení o povolení připojení (sjezdu) na místní komunikaci ul. Bohunická, před pozemky parc. č. 1514/2, 1514/15 v k. ú. Horní Heršpice dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

[20] Podle uvedeného ustanovení zákona o pozemních komunikacích „[p]říslušný 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 stanovisko vlastníka dotčené pozemní komunikace, a jedná-li se o dálnici, též závazné stanovisko Ministerstva vnitra, v ostatních případech závazné stanovisko Policie České republiky“.

[21] Zákon o pozemních komunikacích nestanovuje okruh účastníků řízení o povolení připojení na pozemní komunikaci, a je proto nutno vyjít z obecné úpravy účastnictví obsažené ve správním řádu, konkrétně v jeho § 27. Toto ustanovení rozlišuje tři skupiny účastníků řízení, a to účastníky řízení ve věci, neboli účastníky přímé či hlavní (viz § 27 odst. 1), dále dotčené účastníky řízení nebo též účastníky nepřímé či vedlejší (§ 27 odst. 2), a nakonec účastníky řízení, jímž toto postavení přiznávají zvláštní zákony (§ 27 odst. 3).

[22] Žalovaný zjevně v napadeném rozhodnutí vzal v úvahu pouze tzv. hlavní účastníky řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu), neboť uvedl, že účastníky jsou toliko žadatel (v posuzované věci osoba zúčastněná na řízení) a vlastník pozemní komunikace, na kterou se povoluje připojení. Nepřipustil tak, že by účastníkem mohla být ještě další odlišná osoba.

[23] Krajský soud uvedený názor žalovaného korigoval úvahou, že stěžovateli by mohlo náležet postavení tzv. vedlejšího účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. Nepřisvědčil však stěžovateli v tom, že by rozhodnutím o povolení sjezdu skutečně mohl být ve svých právech přímo dotčen.

[24] Při posouzení otázky účastnictví stěžovatele v daném řízení krajský soud správně vyšel z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce stanovení okruhu účastníků řízení ve vztahu k právům vlastníků sousedních nemovitostí, resp. k výkladu pojmu „přímé dotčení vlastnického práva“.

[25] Zejména je třeba připomenout náleze ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publ. pod č. 96/2000 Sb., v němž Ústavní soud upřednostnil široké pojetí pojmu soused a

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 pojmout 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 uklíněným 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, sahat. 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.“

[26] Nejvyšší správní soud pak při posuzování účastenství v územním řízení v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, či v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 – 25, č. 2932/2013 Sb. NSS, dovodil, že účastníkem řízení tedy bude souseď 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. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva. Stavební úřady jsou povinny zkoumat, zda jsou tvrzeny skutečnosti, jež zakládají účastenství dané osoby v řízení, a shledají-li, že tomu tak je, musí věcně tyto námitky projednat. Byť byly uvedené závěry vztaženy k účastenství v územním řízení, lze je přiměřeně aplikovat i pro posouzení účastenství (přímého dotčení práv) v řízení o povolení připojení k pozemní komunikaci.

[27] Ve světle uvedených judikturních závěrů krajský soud konstatoval, že stěžovatel jako souseď „přes komunikaci“ nemohl být povolovaným připojením přímo dotčen na svém vlastnickém právu, a proto mu nepřislušelo postavení účastníka tohoto správního řízení. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožňuje, neboť předestřená judikatura ho naopak vede k tomu, že k přímému dotčení vlastnického práva k stěžovatelským nemovitostem dojít mohlo.

[28] Pro posouzení věci je podstatné připomenout podstatu a účel řízení o povolení připojení k pozemní komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích. Silniční správní úřad musí v rámci tohoto řízení posoudit, zda je nové připojení skutečně nezbytné, a jestli je navrženo tak, aby co nejméně narušovalo plynulost a bezpečnost provozu (zda například není křížení místní komunikace se silnicí navrženo v místě se špatnými rozhledovými poměry, ačkoliv v blízkosti se nachází místo vhodnější). Právě bezpečnost a plynulost provozu jsou těmi hledisky, která má silniční správní úřad při schvalování připojení hodnotit, ačkoliv to není v zákoně výslovně vyjádřeno (viz k tomu komentářová judikatura: ČERNÍN, Karel, Michaela ČERNÍNOVÁ a Michal TICHÝ. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 528 s. Komentáře Wolters Kluwer). Konkrétní podmínky, které by měl správní orgán při povolování zřízení sjezdu či nájezdu na pozemní komunikaci zkoumat, stanovuje prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích č. 104/1997 Sb. ve svém § 12. Těmito podmínkami jsou dle odstavce 1 tohoto ustanovení: „*a) rozhled pro rozhodnutí najet na komunikaci, b) rozhled uživatele komunikace alespoň pro zastavení vozidla; vozidlo, které zastaví při odbočování vlevo na sjezd, nesmí bránit průjezdu ostatním vozidlům v přímém směru nebo na něj musí být výhled ze vzdálenosti nutné pro zastavení dalšího vozidla, c) vzájemné vzdálenosti připojení únosné z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu*“. Odstavce 2 a 3 pak stanovují další technické parametry připojení, které musí rozhodnutí o povolení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích zohledňovat.

[29] Pro hodnocení otázky účastenství je rovněž nutno vzít v úvahu (jak ostatně učinil i krajský soud), že rozhodnutí o povolení připojení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích může být rozhodnutím konečným (nikoliv toliko podkladovým), neboť sjezdy či nájezdy na pozemní komunikace nevyžadují formu územního rozhodnutí, stavebního povolení či jiného opatření [viz § 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Subjekty dotčené tímto rozhodnutím proto nelze odkazovat na následná rozhodnutí o povolení připojení, neboť tato řízení nemusí nutně proběhnout, případně v nich nemusí mít možnost hájit svá práva (srov. krajským soudem uvedené rozsudky NSS 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). Zároveň je třeba zdůraznit, že otázky vhodnosti připojení k pozemní komunikaci a bezpečnosti provozu jsou primárně předmětem řízení o povolení připojení k pozemní komunikaci, nikoliv až případného územního či stavebního řízení, v nichž se řeší spíše konkrétní podoba plánovaného připojení. Možné námitky týkající se negativního dopadu připojení na bezpečnost a plynulost provozu v dané lokalitě je tak možno nejefektivněji uplatnit právě v řízení o povolení sjezdu podle zákona o pozemních komunikacích.

[30] Stěžovatel, jako vlastník komunikace na ulici Traťová (parc. č. 1523/3), která se nachází naproti navrženému sjezdu, a řady sousedních nemovitostí, spatřuje přímé dotčení na svém vlastnickém právu v tom, že v důsledku stavby sjezdu a s ním spojeným zvýšením intenzity dopravy dojde ke zhoršení bezpečnosti a plynulosti provozu v daném místě. Zejména má dojít k zneprůhlednění situace při přístupu k nemovitostem po ulici Traťová, resp. při výjezdu z této ulice na ulici Bohunická.

[31] Uvedené skutečnosti podle Nejvyššího správního soudu zcela jistě mohou představovat přímé dotčení práv stěžovatele, pokud se povolovaný sjezd z pozemků osoby

zúčastněné na řízení připojuje k ulici Bohunická přímo naproti komunikaci na ulici Traťová ve vlastnictví stěžovatele, a v podstatě tak dojde ke vzniku křižovatky, tedy nové dopravní situace. To ostatně nezpochybnil ani krajský soud, který však konstatoval, že ke zhoršení stávající situace může dojít až v souvislosti s výstavbou výrobně skladovacích areálů, které ovšem nejsou předmětem nyní přezkoumávaného rozhodnutí. Krajský soud tak zdůraznil, že samotné připojení ke komunikaci zintenzivnění dopravy z povahy věci nezpůsobí, neboť toto připojení pouze vytváří podmínky pro to, aby v budoucnu vůbec k nějaké dopravě mohlo dojít.

[32] S uvedeným pojetím krajského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, protože rozhodnutí o povolení připojení na pozemní komunikaci nelze chápat izolovaně, bez ohledu na účel tohoto připojení a jeho předpokládané (odhadované) budoucí využití. Účel připojení totiž nutně musí vzít silniční správní úřad v úvahu při rozhodování o povolení připojení, resp. při hodnocení jeho vlivu na bezpečnost a plynulost provozu. Takové posouzení bude jistě rozdílné za situace, kdy se nemovitost připojuje k místní komunikaci například za účelem výstavby jednoho domu, a je tak očekáváno minimální navýšení provozu, nebo pokud má být účelem připojení výstavba většího komplexu budov a předpokládá se značné zvýšení intenzity dopravy v daném místě. V druhém z uvedených případů bude mít nepochybně povolení sjezdu dalekosáhlejší vliv na intenzitu, bezpečnost a plynulost provozu v dané lokalitě. Proto také informace o předpokládané intenzitě dopravy je jedním ze vstupních údajů v řízení o povolení připojení.

[33] Ze správního spisu je patrné, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně o povolení připojení (sjezdu) na místní komunikaci ul. Bohunická jasně uvádí, k jakému plánovanému účelu je sjezd určen. Důvodem připojení je výstavba výrobně skladovacích areálů osoby zúčastněné na řízení a společnosti ENVITES spol. s r. o., předpokládaná intenzita dopravy na povolovaném sjezdu má být: nákladních vozidel (18,5 m) 10/den, dodávkových vozidel 20/den, vozidel do 3,5 t 50/den. Toto rozhodnutí tedy již počítá s budoucí výstavbou výrobně skladovacích areálů a s určitou předpokládanou intenzitou dopravy, která na tomto sjezdu bude probíhat. Na to jsou pak navázány také v rozhodnutí specifikované podmínky, jimiž správní orgán I. stupně povolení připojení podmínil. Rozhodnutí též odkazuje na podmínky stanovené ve vyjádření Policie ČR ze dne 23. 9. 2015 a na vyjádření společnosti Brněnské komunikace, a.s. ze dne 29. 9. 2015.

[34] Nelze tak přisvědčit východisku krajského soudu, že rozhodnutí o povolení připojení k pozemní komunikaci nemůže mít vliv na bezpečnost dopravy v dané lokalitě, neboť samo o sobě zintenzivnění dopravy nezpůsobí. Podle Nejvyššího správního soudu je naopak třeba vycházet z toho, že připojení je vždy povolováno za určitým účelem a je dopředu počítáno s určitou předpokládanou intenzitou provozu. Tyto podmínky povolení připojení je pak nutno vzít v úvahu při posuzování možného dotčení práv vlastníků sousedních pozemků.

[35] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že vzhledem ke konkrétním specifikům posuzovaného případu může být rozhodnutím o povolení připojení k místní komunikaci na ulici Bohunická, resp. podstatnou změnou poměrů v lokalitě (vznikem křižovatky a možným zneprůhledněním dopravní situace), stěžovatel ve svém vlastnickém právu skutečně přímo dotčen. Stěžovatele nelze s námitkami týkajícími se bezpečnosti provozu a

vhodnosti zvoleného místa připojení odkázat na případná řízení týkající výstavby výrobně skladovacích areálů (jak to učinil krajský soud), neboť v této fázi již budou uvedené otázky vyřešeny v rozhodnutí o povolení připojení. Účinnou obranu tak stěžovatel může uplatnit právě v řízení o povolení připojení podle § 10 zákona o pozemních komunikacích.

[36] S krajským soudem nelze souhlasit ani v tom, že vlastník sousedních pozemků nacházejících se přes komunikaci má v řízení o povolení připojení na pozemní komunikaci automaticky „slabší“ postavení (ve smyslu méně intenzivního dotčení práv) ve srovnání s vlastníkem pozemku, přes nějž má být vedeno tzv. nepřímé připojení sousední nemovitosti (viz argumentace krajského soudu uvedená v odst. 17 - 18 napadeného rozsudku). S ohledem na výše zmíněný předmět tohoto řízení, tedy zejména posuzování vhodnosti daného připojení a jeho dopadu na bezpečnost a plynulost provozu, totiž teoreticky může být více dotčen na vlastnickém právu právě vlastník sousedního pozemku – kterým může být, jako v nyní posuzované věci, i protější komunikace. Tomuto vlastníkovu se například v důsledku vybudování sjezdu značně zhorší přístup k jeho nemovitostem a bude se muset vypořádávat se zhoršenou bezpečností provozu. Naproti tomu vlastník pozemku, přes nějž bude připojení vedeno, bude typicky dotčen pouze tím, že bude muset strpět vedení připojení přes svůj pozemek. Tato argumentace tedy závěr krajského soudu, že nelze dovodit účastenství stěžovatele (jako vlastníka protější komunikace a sousedních pozemků) v daném řízení, příliš nepodporuje, spíše naopak může vést k tomu, že i on by měl být do řízení jako účastník přibrán.

[37] Lze tak uzavřít, že kasační argumentace stěžovatele týkající se jeho možného přímého dotčení práv v důsledku rozhodnutí o povolení připojení na pozemní komunikaci, a tedy naplnění podmínky účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, je důvodná.

[38] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

VI. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného (žalovaný se dokonce otázkou možného přímého dotčení práv stěžovatele v důsledku rozhodnutí o povolení připojení k pozemní komunikaci vůbec nezabýval), rozhodl kasační soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení se tak žalovaný ve světle výše uvedených úvah Nejvyššího správního soudu bude muset zabývat tím, zda stěžovatelem tvrzené skutečnosti mohou představovat dotčení jeho práv, tedy jestli je třeba ho považovat za účastníka řízení, a případně věcně projednat jeho odvolání.

[40] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele; naopak žalovaný měl v řízení zájem na zachování svého rozhodnutí.

[41] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1.000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje tři úkony právní služby spočívající v sepsání žaloby, sepsání repliky k vyjádření žalovaného a účasti na soudním jednání [§ 11 odst. 1 písm. d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3.100 Kč za jeden úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 10.200 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 14.200 Kč.

[42] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 8.400 Kč.

[43] Žalovaný je proto povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 22 600 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele JUDr. Vojtěcha Mádra, advokáta.

[44] Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení nebyly osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ze stejného důvodu nemá osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů ani v řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 5. prosince 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu