



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Václava Štencla, MA, a Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **JUDr. A. K. M.**
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Petrem Večeřou
sídlem Havlíčkova 13, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské nám. 1, 601 67 Brno

za účasti
osoby zúčastněné
na řízení: **ENBRA HOLDING, a.s., IČO 25321391**
sídlem Durdáková 5, 613 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Janem Hladkým, LL.M.
sídlem Orlí 1, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2024, sp. zn. 5400/OD/MMB/173442/2024 Ro-/8/,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 7. 6. 2024, sp. zn. 5400/OD/MMB/173442/2024 Ro-/8/, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč, a to k rukám JUDr. Petra Večeři, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Úřad městské části Brno-sever, odbor výstavby, rozhodnutím ze dne 24. 11. 2023, č. j. MCBSv/048635/23, dle § 10 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „zákon o pozemních komunikacích“), a dle § 12 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, povolil připojení sousední nemovitosti ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, nacházející se na pozemku p. č. X, k. ú. X na místní komunikaci ul. X v X. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které bylo napadeným rozhodnutím žalovaného dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuto jako nepřijatelné z důvodu, že žalobkyně nemá v předmětném správním řízení postavení účastníka řízení.
2. Předmětem sporu je otázka přípustnosti odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a s ní související otázka účastenství žalobkyně ve správním řízení o připojení nemovitosti p. č. X, k. ú. X, k pozemní komunikaci zřízením sjezdu.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobkyně se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 397/2019-103, namítá, že je účastníkem předmětného správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Probíhajícím správním řízením, prvostupňovým rozhodnutím i napadeným rozhodnutím se žalobkyně cítí být dotčena na svých právech, neboť prvostupňové rozhodnutí povoluje nové připojení na ulici X, které omezí vlastnické právo žalobkyně k přímo sousedícímu pozemku, jehož součástí je bytový dům, a podstatně zhorší kvalitu bydlení, sníží možnosti využití její nemovitosti k účelu, pro který je určena, a sníží její hodnotu. Objekt žalobkyně i ostatní objekty na ulici X jsou uživatelsky stabilizovány (počet obyvatel, počet aut, hluk z ulice, kapacita přilehlých parkovacích ploch, sociální prostředí), záměr sjezdu by tyto poměry výrazně zhoršil. Povolení úpravy připojení znamená zásah do dopravně bezpečnostní situace v daném místě, žalobkyně tak je prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčena na svých právech. Jelikož s žalobkyní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení a nebylo jí umožněno uplatňovat v řízení svá vyjádření a námítky, byla porušena její základní procesní práva. Prvostupňové rozhodnutí je nesprávné, neboť záměr sjezdu by znamenal podstatné zhoršení dopravní situace v území.
4. Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že v běžné praxi je účastníkem řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci pouze žadatel a vlastník komunikace, na niž má být nemovitost připojena. Vlastníci nemovitostí sousedících s nemovitostí, jež má být připojena, nebyli přibíráni jako účastníci řízení, neboť předmětné řízení se zaměřuje především na bezpečnost a plynulost silničního provozu, které by mohly být novým připojením dotčeny. Situace v rozsudku č. j. 1 As 397/2019-103 a v projednávané věci jsou rozdílné. Žalobkyně neuvedla žádné přímé ohrožení jejích práv, které by odůvodňovalo její účastenství.

5. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí považuje za věcně správné a zákonné. Žalobkyně nebyla prvostupňovým ani napadeným rozhodnutím přímo dotčena na svých právech, není účastníkem správního řízení. Žaloba je účelová, žalobní tvrzení jsou obecná. Povolení připojení nezhorší dopravně bezpečnostní situaci.
6. Na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení reagovala žalobkyně replikou. Uvádí, že žalovaným namítaný rozdíl řešených situací je zcela nepodstatný. Žalobkyně v odvolání i v žalobě dostatečně určitě popsala, v čem spatřuje dotčení na svých právech. Osoba zúčastněná na řízení přehlíží, že posouzení otázek zákonnosti, správnosti a vhodnosti stavebního záměru a připojení na pozemní komunikaci není pro rozhodnutí o žalobě podstatné.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a řízení předcházející jeho vydání v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“). Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s., § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
8. 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.
9. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu platí, že účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.
10. Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že účastníky řízení jsou i další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
11. Účastníkem řízení o povolení připojení musí být žadatel (§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] a vlastník pozemní komunikace, k níž se má žadatelova nemovitost nebo pozemní komunikace připojit. Vlastník pozemní komunikace bude jednak zřízením nového připojení přímo dotčen na svých právech (§ 27 odst. 2 správního řádu), jednak zákon o pozemních komunikacích v § 10 odst. 4 písm. b) vyžaduje v řízení o povolení připojení jeho stanovisko.
12. Nejvyšší správní soud ve své praxi dovodil, že účastníky řízení o povolení připojení mohou být v závislosti na konkrétní skutkové okolnosti i osoby odlišné od žadatele a vlastníka pozemní komunikace. Vyšel přitom analogicky z judikatury své a z judikatury Ústavního soudu vztahující se k otázce stanovení okruhu účastníků územního a stavebního řízení ve vztahu k právům vlastníků sousedních nemovitostí, resp. k výkladu pojmu „přímé dotčení vlastnického práva“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99,

publ. pod č. 96/2000 Sb. [dostupný na nalus.usoud.cz], v němž Ústavní soud upřednostnil široké pojetí pojmu „soused“ a uzavřel, že nemá být zákonem pevně uzavřen okruh osob, které se domáhají účastenství s odkazem na vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich). Při posuzování účastenství v územním řízení Nejvyšší správní soud 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, publ. pod č. 2932/2013 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) dovodil, že účastníkem řízení 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.

13. Uvedené závěry by měly obdobně platit pro účastenství v řízení o povolení připojení ke komunikaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 397/2019-103). Pro posouzení možného přímého dotčení práv jsou proto rozhodující potenciální dopady záměru do sféry posuzované osoby, způsobené změnou poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Jedná se zejména o dotčení zvýšenou dopravou, stíněním, hlukem, prachem, pachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25). Přímým dotčením sousedních nemovitostí je i dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.
14. K tomu, aby byla osoba považována za účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, postačí už jen samotná možnost (potencialita) přímého dotčení na právech určité osoby v důsledku záměru. Tato osoba ani správní orgány nemusí za tímto účelem prokázat, že k takovému dotčení v případě provádění záměru skutečně dojde. Vždy se však musí jednat o možnost skutečnou, nikoli zcela hypotetickou (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38, či ze dne 24. 3. 2021, č. j. 2 As 238/2019-27). Rozhodující jsou proto vždy konkrétní okolnosti toho kterého případu. Podmínkou účastenství však není, aby věcné námitky, které tato osoba vznáší, byly posouzeny jako důvodné; pro takové posouzení je prostor až v případném meritorním rozhodnutí. Správní orgány jsou povinny zkoumat pouze to, zda osoba, která usiluje o postavení účastníka řízení, tvrdí skutečnosti, které zakládají účastenství dané osoby v řízení. Musí přitom jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož není možné nade vší pochybnost konstatovat, že jeho práva nemohou být za žádných okolností konečným rozhodnutím dotčena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009-123).
15. Žalobkyně je vlastníkem pozemku (jehož součástí je bytový dům) přímo sousedícího s pozemkem, na kterém má být umístěn záměr sjezdu. Jako přímé dotčení na svých právech žalobkyně v odvolání výslovně uvedla zhoršení kvality bydlení v bytovém domě, snížení možnosti jeho využití k účelu, pro který je určen, snížení hodnoty nemovitosti a zhoršení dopravně bezpečnostní situace v daném místě. Žalobkyně uvedla, že její nemovitost je uživatelsky stabilizována, a to co do počtu obyvatel, počtu aut, hluku z ulice, kapacity přilehlých parkovacích ploch, sociálního prostředí, přičemž záměr sjezdu by tyto poměry výrazně zhoršil.
16. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně pro nepřípustnost, neboť shledal, že žalobkyně nebyla ani neměla být účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně. Své odůvodnění založil na pojednání o dlouhodobé praxi při aplikaci ustanovení § 10 zákona o pozemních komunikacích, která dospěla k závěru, že účastníky řízení o žádosti o povolení připojení

jsou vlastníky dotčené pozemní komunikace a žadatel o povolení připojení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 78/2011-58, uvedl, že existence povolení připojení sama o sobě nemůže zasáhnout do vlastnických práv osob odlišných od žadatele či vlastníka dotčené pozemní komunikace, neboť vydáním povolení se pouze konstatuje soulad s požadavky vyhlášky č. 104/1997 Sb. Žalovaný uvedl, že ve fázi povolování ještě ani nemusí být jednoznačné, zda žadatel o připojení vůbec následně přistoupí k vybudování připojení. Závěrem dodal, že v rámci diskuzí týkajících se okruhu účastníků v řízení o povolení připojení nebyly nikdy vedeny úvahy o tom, že by účastníkem řízení měla být osoba, která je majitelem nemovitostí sousedících s tou, jež má být připojena.

17. Z výše uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí je založeno na jediném důvodu, a to, že žalobkyně nemůže být účastníkem předmětného správního řízení, je-li toliko vlastníkem nemovitosti sousedící s tou, jež má být připojena. Žalovaný je toho názoru, že není-li žalobkyně žadatelem o povolení připojení ani vlastníkem dotčené pozemní komunikace, nemůže být na svých právech povolením připojení dotčena.
18. Takové odůvodnění napadeného rozhodnutí považuje zdejší soud s ohledem na výše uvedené judikaturní závěry za nedostatečné. Žalovaný se dostatečně nezabýval skutkovými okolnostmi dané věci a nijak nereagoval na konkrétní tvrzení žalobkyně o tom, jak se cítí povolením připojení na komunikaci dotčena. Neposoudil, zda s ohledem na povahu a umístění záměru na straně jedné a povahu a umístění nemovitosti žalobkyně na straně druhé, může povolením záměru dojít k přímému dotčení na právech žalobkyně, na které žalobkyně poukazovala. Nelze přitom přisvědčit odkazu žalovaného na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 78/2011-58, neboť tam 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. 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). Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 397/2019-103 zdůraznil, že otázky vhodnosti připojení k pozemní komunikaci a bezpečnosti provozu jsou stěžejní právě v řízení o povolení připojení k pozemní komunikaci, nikoliv až v navazujícím územním či stavebním řízení. Předmětem těchto řízení je již konkrétní podoba plánovaného připojení. Prostor pro námitky týkající se negativního dopadu připojení na bezpečnost a plynulost provozu v dané lokalitě by tak měl být dán právě v řízení o povolení sjezdu podle zákona o pozemních komunikacích.
19. Žalovaný se však ani přes tvrzení žalobkyně uvedená v odvolání nezabýval důsledky nového připojení ke komunikaci na provoz v dané lokalitě, a v důsledku toho ani jeho důsledky na okolní nemovitosti a osoby, které je obývají. Napadené rozhodnutí neobsahuje žádnou informaci o stávající intenzitě dopravy v dané lokalitě ani úvahu o tom, jak se tato intenzita novým připojením změní. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 397/2019-103, je třeba vycházet z toho, že připojení k pozemní komunikaci je vždy povolováno za

určitým účelem a je dopředu počítáno s určitou předpokládanou intenzitou provozu. Tyto podmínky povolení připojení je pak dle Nejvyššího správního soudu nutno vzít v úvahu právě při posuzování možného dotčení práv vlastníků sousedních pozemků. Toto posouzení bude jistě rozdílné v situaci, kdy bude na pozemní komunikaci připojován sjezd za účelem výstavby jednoho rodinného domu, či např. velkého komplexu budov. Zatímco v případě výstavby rodinného domu bude navýšení provozu minimální, v případě výstavby většího komplexu budov již lze předpokládat značné zvýšení intenzity dopravy v daném místě, a tedy i podstatný vliv na bezpečnost a plynulost provozu v dané lokalitě. Proto jsou informace o předpokládané změně intenzity dopravy stěžejním vstupním údajem v řízení o povolení připojení. V žádném případě nelze rozhodnutí o povolení připojení chápat izolovaně, bez ohledu na účel připojení a jeho předpokládané budoucí využití. Dotčení práv vlastníka blízkých nemovitostí je třeba vnímat v širším kontextu celé plánované stavby, zejména jedná-li se o její „příslušenství“, a to především v situaci, kdy je celý záměr správním orgánům znám, jako je tomu v posuzované věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2020, č. j. 5 As 270/2019-69).

20. Ze správního spisu je patrné, k jakému plánovanému účelu je sjezd určen. Důvodem připojení je výstavba podzemní garáže pro 27 osobních automobilů v úrovni 1. PP stavby, která je řešena v souvislosti s nástavbou a přístavbou stávající víceúčelové budovy ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Napadené rozhodnutí se však ani náznakem nezabývá vlivem záměru sjezdu na intenzitu dopravy v dané ulici. Pro takovou úvahu je podstatná zejména informace o stávající intenzitě dopravy a úvaha o tom, v jakém rozsahu nové připojení přivede do místa novou dopravu a jaká bude frekvence vjíždějících a vyjíždějících vozidel na a z nově připojovaného místa). Bez těchto informací a úvah žalovaný nemůže vyloučit žalobkyní uváděné negativní důsledky nového připojení na její nemovitost, tj. například to, že v důsledku vybudování sjezdu dojde k výraznému zhoršení přístupu k nemovitosti žalobkyně, či že se osoby užívající její nemovitost budou muset vypořádávat s výrazným zhoršením hluku z ulice či bezpečnosti provozu. Absence těchto informací a úvah činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.
21. S ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soud neprováděl dokazování spisy stavebního úřadu v souvisejících věcech (respektive některými listinami z těchto spisů), neboť na výsledku soudního přezkumu by to nemohlo nic změnit.

IV. Shrnutí a náklady řízení

22. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný se ve světle výše uvedených úvah bude muset zabývat tím, zda žalobkyní tvrzené skutečnosti mohou představovat dotčení jejích práv, a to s přihlédnutím k povaze a účelu záměru sjezdu a jeho vlivu na provoz v dané oblasti. V návaznosti na to učiní závěr, zda je třeba žalobkyni považovat za účastníka řízení.
23. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, soud jí proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobkyně sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobkyně. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm.

d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepis žaloby, sepis repliky) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobkyně tak činí 13 200 Kč.

24. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 28. května 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu