



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D, a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Olgy Stránské v právní věci

žalobců: **a) L. H.,**
bytem U L., N. J.,
zastoupen J. V.,
bytem X,
b) A. R. s. r. o., IČO: X,
se sídlem V. n., P.,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2015, č. j. 147521/2015/KUSK, sp. zn. SZ 124988/2015/KUSK REG/PZ,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobci se žalobou, podanou dne 21. 1. 2016, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně b) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Českém Brodě (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 7. 2015, č. j. MUCB 18641/2015, sp. zn. S-MUCB 16739/09/STAV/Som (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně b) ve věci omezení vlastnického práva zřízením práva odpovídajícího věcnému břemeni spočívajícím ve strpění připojení pozemků p. č. X a p. č. X v katastrálním území T. (stejně jako všechny

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

nemovitě věci dále uváděné v tomto rozsudku) k pozemku p. č. X jakožto místní komunikaci ve smyslu § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 12. 11. 2015 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

2. Žalobci nejprve uvádí, že žalobce a) je vlastníkem pozemků p. č. X a p. č. X v katastrálním území T., které nabyl od žalobkyně b) kupní smlouvou uzavřenou dne 30. 11. 2015, čímž na něj přešla všechna její práva a povinnosti. Žalobkyně b) byla napadeným rozhodnutím zkrácena na svém vlastnickém právu a toto dotčení přešlo na žalobce a).
3. Dále žalobci stručně shrnují průběh řízení a uvádí, že dne 23. 10. 2009 podala žalobkyně b) žádost o omezení vlastnického práva zřízením práva odpovídajícího věcnému břemeni spočívajícího ve strpění připojení pozemků p. č. X a p. č. X (dále též jen „pozemky“) na místní komunikaci. Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2012 správní orgán I. stupně žádost zamítl a žalovaný toto rozhodnutí rozhodnutím ze dne 19. 4. 2012 potvrdil. Jeho rozhodnutí však bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2014, č. j. 47 A 16/2012-44. Žalovaný poté věc vrátil správnímu orgánu I. stupně, který vydal prvostupňové rozhodnutí, jímž žádost žalobkyně b) opět zamítl; toto rozhodnutí bylo poté potvrzeno napadeným rozhodnutím. Žalobci s ním však opět nesouhlasí.
4. Žalobci mají za to, že žalobkyně b) splnila zákonné podmínky pro to, aby bylo její žádosti vyhověno a vlastnické právo obce Tuklaty, která je vlastníkem pozemku p. č. X, bylo omezeno. Přestože to žalovanému vytkl již krajský soud ve svém zrušovacím rozsudku ze dne 13. 3. 2014, správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí chybně argumentoval pouze § 170 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a naopak zcela pominul odst. 2 tohoto ustanovení, které umožňuje vlastnické právo k pozemku odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě. Žalovaný pak v rozporu se skutečností konstatoval, že se správní orgán I. stupně zabýval všemi vytýkanými nedostatky. V napadeném rozhodnutí se žalovaný pokusil nedostatky prvostupňového rozhodnutí zhojit konstatováním, že § 170 odst. 2 stavebního zákona nelze na posuzovanou věc vztáhnout, neboť předmětné pozemky s obecní komunikací na pozemku p. č. X bezprostředně sousedí, a tudíž k nim má vlastník pozemků přístup, který mu vlastníkem pozemní komunikace nebyl zakázán. Podle žalobců se však žalovaný dopouští záměny pojmů „přístup“ a „příjezd“ [např. si protiřečí, pokud uvádí, že žalobkyně b) má k pozemkům přístup a současně to, že k nim nikdy v minulosti přístup neměla]. Žalobci se nedomáhají obecného užívání předmětných pozemků, nýbrž jejich napojení na místní komunikaci za účelem sjíždění a najíždění vozidel.
5. Dále žalobci nesouhlasí se závěrem vyvozeným oběma správními orgány, že se řízením o omezení vlastnického práva pouze snaží překonat dříve vyslovený nesouhlas silničního správního úřadu s napojením předmětných pozemků na místní komunikaci. Žalobkyně b) nežádala o připojení svých pozemků na místní komunikaci (k tomu by ostatně správní orgán I. stupně jakožto vyvlastňovací úřad ani nebyl příslušný), ale o omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, které by nahradilo souhlas obce Tuklaty s připojením ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, jehož udělení obec dříve odepřela. Pokud bude vydáno rozhodnutí o omezení vlastnického práva obce Tuklaty, podá žalobce a) žádost o připojení silničnímu správnímu úřadu, který pak teprve rozhodne o připojení jeho pozemků na místní komunikaci.

6. Žalobci také nesouhlasí s výtkou správních orgánů obou stupňů, že se žalobkyně b) měla proti dřívějšímu zamítavému rozhodnutí silničního správního úřadu odvolat a případně využít dalších opravných prostředků. Tato skutečnost je pro posouzení podmínek pro vyvlastnění ve smyslu § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění účinném do 30. 4. 2016 (dále jen „zákon o vyvlastnění“), bez významu. Pro úplnost však žalobci dodávají, že se žalobkyně b) opakovaně snažila o dohodu s obcí Tuklaty a rovněž napadla usnesení zastupitelstva obce ze dne 1. 7. 2013, č. 3/5/2013, správní žalobou. Tu zdejší soud usnesením ze dne 23. 7. 2013, č. j. 46 A 60/2013-25, odmítl, avšak v odůvodnění vyslovil, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, který podmiňuje připojení nemovité věci na komunikaci souhlasem vlastníka, pokládá za rozporný s ústavním pořádkem. Z toho je vidět, že žalobkyně b) před podáním žádosti o omezení vlastnického práva učinila maximum pro dosažení cíle jinou cestou.
7. Dále žalobci namítají, že žalovaný pochybil, pokud neshledal naplnění podmínky veřejného zájmu. Byly to naopak správní orgány obou stupňů, které se nedostatečně vypořádaly se související judikaturou, na niž žalobkyně b) v řízení poukázala (zejm. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, č. j. 31 Ca 82/2000-51). To žalovanému vytkl i krajský soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 47 A 16/2012-44, avšak i v dalším řízení správní orgány vyšly jen z několika z kontextu vytržených vět z odkazovaného rozsudku, přičemž dospěly k závěru, že aktivita žalobkyně b) v území je jen jejím soukromým zájmem. Podle přesvědčení žalobců podpořeného i citovanými rozsudky však nelze stavební aktivity v území vnímat izolovaně. Nemožnost připojit své pozemky na místní komunikaci představuje zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva. Žalobci dále poukazují na to, že jednání obce Tuklaty (odepření souhlasu s připojením předmětných pozemků k místní komunikaci) je diskriminační, protože v dané lokalitě je na komunikaci připojena celá řada domů, přičemž žalobcům je známo, že nejméně u jednoho z nich [který byl dříve ve vlastnictví žalobkyně b)] stavební úřad doložení souhlasu vlastníka s připojením na místní komunikaci ani nepožadoval. Tento šikanózní postup se žalobci snaží zvrátit právě skrze řízení o omezení vlastnického práva, protože rovný přístup k vlastníkům je výrazem sociální spravedlnosti, kterou žalovaný sám jako veřejný zájem definuje. Veřejný zájem pak nelze ztotožňovat výhradně se zájmem celku; ve veřejném zájmu může být i umožnění využívání soukromého vlastnictví (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1997, č. j. 10 Ca 65/1998-27). Pakliže příslušný stavební úřad povolil žalobkyni b) přerozdělit parcely způsobem, že vznikl prostor na stavbu rodinného domu, patrně takovou změnu shledal v souladu s územním rozvojem dané lokality.
8. Žalobci konečně tvrdí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí chybně vycházel z aktuálního územního plánu obce Tuklaty. Ten však v době podání žádosti nebyl dosud v účinnosti, je proto třeba vycházet z územně plánovací dokumentace účinné v době podání žádosti.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě stručně uvedl, že se v napadeném rozhodnutí zabýval všemi aspekty věci, včetně žalobci citované judikatury, byť některé ze zmiňovaných rozsudků nebyly pro posuzovanou věc vůbec relevantní. Napadené rozhodnutí považuje za zákonné a za řádně odůvodněné. Žalovaný měl povinnost vycházet z územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí. K důvodům odmítavého postoje obce Tuklaty ve věci napojení předmětných pozemků na místní komunikaci se žalovaný nemůže vyjadřovat. K rozhodnutí o připojení předmětných pozemků na místní komunikaci je ostatně příslušný

silniční správní úřad, žalobci se tedy domáhají něčeho, co do působnosti správního orgánu I. stupně jakožto vyvlastňovacího úřadu vůbec nespadá. Ve zbytku žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhuje zamítnutí žaloby.

10. Žalobci v replice zopakovali, že se nedomáhají nahrazení rozhodnutí silničního správního úřadu, nýbrž nahrazení souhlasu obce Tuklaty s připojením na místní komunikaci v jejím vlastnictví. Pokud bude rozhodnutím správního orgánu I. stupně její souhlas nahrazen, žalobce a) jej předloží silničnímu správnímu úřadu spolu se žádostí o připojení, přičemž konečné rozhodnutí bude na tomto úřadu. Dále uvedli, že je třeba postupovat podle územněplánovací dokumentace účinné v době podání žádosti, protože opačný přístup by narušil právní jistotu a oprávněná očekávání všech, kteří zahájili různá správní řízení v době před přijetím územního plánu.
11. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 19. 10. 2009 podala žalobkyně b) žádost o vyvlastnění omezením vlastnického práva zřízením práva odpovídajícího věcnému břemeni. V ní uvedla, že je vlastnící pozemků p. č. X a p. č. X a obec T. je vlastnící pozemku p. č. X, na němž se nachází místní komunikace. Žalobkyně b) hodlá na svých pozemcích stavět, proto je nezbytné, aby na ně byl zřízen sjezd a nájezd z místní komunikace. Obec Tuklaty však souhlas s připojením těchto pozemků neudělila a odmítla také návrh žalobkyně b) zřídit úplatné věcné břemeno. Lokalita, kde se pozemky nachází, je zastavěná a okolní pozemky byly na tutéž místní komunikaci bez obtíží napojeny, žalobkyně b) má tedy za to, že obec Tuklaty zneužívá svého vlastnického práva, odmítá-li udělit souhlas právě a jediné jí. Žalobkyně b) konstatovala, že obci Tuklaty je účel vyvlastnění minimálně 6 měsíců znám, a navrhla, aby správní orgán I. stupně určil znalce pro stanovení výše náhrady. K žádosti připojila výpis z katastru nemovitostí, kopii katastrální mapy, kopii návrhu dohody o zřízení věcného břemene ze dne 14. 9. 2009, kopii odmítnutí návrhu dohody starostou obce Tuklaty ze dne 17. 9. 2009 [starosta uvedl, že ohledně smlouvy tohoto typu dosud obec s žalobkyní b) nejednala a neshledala důvod takové jednání zahájit, a že po konzultaci s právníkem byly zjištěny formální vady smlouvy, pro něž by katastrální úřad nemohl její vklad povolit], kopii žádosti žalobkyně b) o informaci ohledně vyhotovení znaleckého posudku případně vyslovení souhlasu s jeho vyhotovením ze dne 15. 10. 2009 a kopii rozhodnutí Obecního úřadu Tuklaty ze dne 9. 1. 2009, kterým silniční správní úřad podle zákona o pozemních komunikacích nepovolil připojení předmětných pozemků na místní komunikaci. V doplnění podání doručeném správnímu orgánu I. stupně dne 29. 10. 2009 předložila znovu kopii katastrální mapy a odpověď starosty obce ze dne 22. 10. 2009, podle níž starosta nevidí žádný důvod k tomu, aby byl vyhotoven znalecký posudek za účelem stanovení výše náhrady za vyvlastnění, případně aby dal souhlas k vyhotovení znaleckého posudku.
12. Dne 7. 1. 2010 správní orgán I. stupně řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastavil s tím, že se jedná o žádost zjevně právně nepřipustnou. Žalovaný dne 13. 4. 2010 toto usnesení zrušil a vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.
13. Správní orgán I. stupně poté vyzval žalobkyni b), aby doložila, že byly naplněny podmínky pro vyvlastnění ve smyslu § 3 a § 5 zákona o vyvlastnění, předložila znalecký posudek ke stanovení výše náhrady a kolaudační rozhodnutí nebo souhlas na místní komunikaci na pozemku p. č. X. Dne 11. 10. 2011 žalobkyně b) žádost doplnila o kopii přípisu obce Tuklaty, že nesouhlasí s vyhotovením znaleckého posudku, kopii veřejné vyhlášky – opatření obecné povahy č. X vymezující zastavěné území v Tuklatech a kopii

územně plánovacích informací obce Tuklaty. Přitom odkázala na judikaturu vztahující se k vyvlastnění, z níž vyplývá, že veřejným zájmem, jenž je nezbytnou podmínkou vyvlastnění, může být i zájem na nerušeném užívání nemovitých věcí v soukromém vlastnictví v rámci daného území. Dále poukázala na to, že se její pozemky nachází v zastavěném území.

14. Dne 19. 1. 2012 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým žádost zamítl. V něm zrekapituloval průběh řízení a uvedl, že citovanou judikaturu na posuzovanou věc nelze vztáhnout, protože na předmětných pozemcích nestála, nestojí ani tam není povolena žádná stavba, již by bylo třeba napojit na místní komunikaci. Připustil sice, že na předmětných pozemcích podle předložené územně plánovací informace lze uskutečnit stavbu rodinného domu, současně však upozornil na skutečnost, že stavba rodinného domu vyžaduje rozhodnutí o umístění stavby, přičemž jako podklad pro jeho vydání je stavebním úřadem mimo jiné požadováno napojení sousední nemovitosti na veřejnou komunikaci a toto povolení nebylo žalobkyni b) příslušným silničním správním úřadem vydáno. Přístup k pozemku má žalobkyně b) zajištěn po místní komunikaci, kterou může jakožto veřejné prostranství bez omezení užívat. Správní orgán tedy dospěl k závěru, že žalobkyně b) neprokázala splnění podmínek pro vyvlastnění ve smyslu § 3, § 4 a § 5 zákona o vyvlastnění, zejm. veřejný zájem ve smyslu § 170 odst. 1 stavebního zákona. Ve věci získání souhlasu vlastníka s připojením na místní komunikaci nelze vůbec postupovat podle zákona o vyvlastnění. Správní orgán I. stupně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 19. 3. 2009, č. j. 59 Ca 94/2008-31, s tím, že i „[S]oud se ztotožnil s právním názorem správních orgánů, podle kterého při negativním stanovisku vlastníka komunikace nelze žádosti o povolení připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích vyhovět.“ Žalobkyni b) doporučil obrátit se na příslušný silniční správní úřad.
15. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně b) odvolala. Namítala, že správní orgán I. stupně zaměňuje pojmy „přístup“ a „příjezd“, přičemž o přístup k pozemkům v řízení vůbec nejde (ten je zajištěn po veřejném prostranství). Žalobkyně b) nežádá rozhodnutím správního orgánu I. stupně nahradit rozhodnutí silničního správního úřadu, nýbrž souhlas obce Tuklaty jakožto vlastníka komunikace, která jakoukoli dohodu odmítla. Není také na místě konstatovat, že žalobkyně b) neprokázala, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, neboť posouzení naplnění těchto podmínek je právě úlohou správního orgánu I. stupně jakožto vyvlastňovacího úřadu.
16. Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2012 žalovaný odvolání žalobkyně b) zamítl, neboť k pozemkům je přístup i příjezd zajištěn po místní komunikaci, a nejsou tedy splněny podmínky pro omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně b) žalobu a Krajský soud v Praze jej rozsudkem ze dne 13. 3. 2014, č. j. 47 A 16/2012-44, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku krajský soud konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a jako takové je měl žalovaný zrušit, což však neučinil a ani se řádně nevypořádal s odvolacími námitkami. Zásadní chybou správních orgánů bylo, že se důsledně nezabývaly otázkou naplnění podmínek veřejného zájmu na vyvlastnění. Rovněž zcela nepřiléhavě argumentovaly § 170 odst. 1 stavebního zákona a naopak zcela pominuly na věc dopadající § 170 odst. 2 stavebního zákona. Dále se nedostatečně vypořádaly s judikaturou citovanou žalobkyní b), neboť vůbec nereagovaly na podstatu argumentace

správních soudů a pouze z kontextu vytrhly několik vět, z nichž dovodily mylný závěr, že nestála-li na pozemcích žalobkyně b) žádná stavba, není veřejný zájem na zajištění příjezdu na ně; to však žalobkyně b) v řízení ani netvrdila a naopak deklarovala, že jí ve stavbě brání pouze šikanózní přístup obce Tuklaty. Konečně se správní orgány nezabývaly ani otázkou veřejného zájmu ve srovnání s cíli územního plánování a aktivitou v území.

17. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2014 žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 19. 1. 2012, přičemž v odůvodnění zopakoval závěry krajského soudu. Správní orgán I. stupně poté pokračoval v řízení. Dne 4. 12. 2014 poučil žalobkyni b) o jejím právu seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim a dne 2. 7. 2015 vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým opět žádost žalobkyně b) zamítl. To je z větší části naprosto identické s rozhodnutím ze dne 19. 1. 2012. Nad rámec toho správní orgán I. stupně zjistil, že podle účinného územního plánu Tuklat se předmětné pozemky nachází v ploše X „V J.“, v níž je stanovena minimální velikost pozemků 1 000 m². Jelikož pozemky žalobkyně b) nemají dostatečnou výměru, není možné vydat povolení na stavbu rodinného domu, jak to měla v úmyslu. Dopravní napojení pozemku na místní komunikaci tudíž není nutné, a nejsou tedy naplněny podmínky pro vyvlastnění.
18. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně b) odvolala. V odvolání poukázala na to, že správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu. Opět adekvátně nezareagoval na citovanou judikaturu, zamítnutí žádosti neodůvodnil odkazem na příslušná ustanovení zákona o vyvlastnění a nevypořádal se ani s § 170 odst. 2 stavebního zákona. Závěr, že současný územní plán Tuklat neumožňuje na předmětných pozemcích stavbu rodinného domu, je předčasné [žalobkyně b) se zatím domáhá pouze napojení svých pozemků na komunikaci, aniž by bylo pro potřeby vyvlastňovacího řízení podstatné, co na svých pozemcích hodlá stavět]. Odkaz na současný územní plán schválený až zhruba 2 roky od podání žádosti je vůbec nepřipadný, neboť je pro posouzení žádosti o vyvlastnění třeba vyjít z územněplánovací dokumentace účinné v době jejího podání. Ostatně, v území je řada pozemků, které jsou co do velikosti srovnatelné s pozemky žalobkyně b), přesto na nich byla stavba rodinného domu povolena. Správní orgán I. stupně také nadále zaměňuje pojmy „přístup“ a „příjezd“.
19. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V něm zrekapituloval průběh řízení a shledal, že se správní orgán I. stupně zabýval všemi vytýkanými nedostatky. Pokud jde o § 170 odst. 2 stavebního zákona, vztahuje se na situace, kdy na pozemku existuje stavba, k níž je omezen přístup, nebo na situace, kdy se vlastník domáhá přístupu či příjezdu na svůj pozemek přes jiný, cizí pozemek. To však není případ předmětných pozemků, které bezprostředně sousedí s místní komunikací, přístup žalobkyně b) na ni nikdy nebyl omezen; ostatně nikdy takový přístup ani neměla. Správní orgán I. stupně tak dospěl ke správnému závěru, že se žalobkyně b) pouze snaží překonat nesouhlas obce Tuklaty jakožto vlastníka komunikace, aniž by se proti zamítavému rozhodnutí silničního správního úřadu odvolala nebo se jiným způsobem snažila domoci jeho zvrácení. Nebyla tedy naplněna podmínka stanovená § 3 zákona o vyvlastnění, který stanoví, že vyvlastnění je přípustné pouze tehdy, nelze-li účelu vyvlastnění dosáhnout jinak. Rovněž žalobkyně b) neprokázala, že by jí požadované omezení vlastnického práva bylo ve veřejném zájmu. Při vědomí, že žádný právní předpis tento pojem nedefinuje, nabídl žalovaný vlastní definici veřejného zájmu jakožto protiklad zájmu soukromého v tom smyslu, že přesahuje zájem jednotlivce a okruh osob, jimž svědčí, je neurčitý. V případě konfliktu dvou soukromých zájmů nelze jeden z nich označit

za veřejný zájem, protože upřednostnění jednoho soukromého zájmu před druhým by naráželo na meze ústavně garantovaného vlastnického práva. V dané věci tak žalovaný nemohl existenci veřejného zájmu konstatovat, neboť je zřejmé, že se jedná o čistě soukromý zájem žalobkyně b). Závěrem žalovaný uvedl, že je patrné, že žalobkyně b) přerozdělením stávajících pozemků dosáhla zahuštění parcelace, přestože území bylo původně dimenzováno na jinou velikost pozemků a nižší počet rodinných domů; nelze se tedy divit tomu, že se žalobkyně b) při opatrování souhlasu vlastníka komunikace dočkala odlišného výsledku než vlastníci sousedních parcel.

20. Při jednání setrvali žalobci na svých procesních stanoviscích.
21. Soud ověřil, že žaloba obou žalobců byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k jejímu věcnému projednání. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal. Soud projednal věc v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti žalovaného, jenž se z jednání předem omluvil, o jeho odročení nežádal.
22. Soud se nejprve zabýval otázkou aktivní věcné legitimace žalobkyně b), která – jak sama v žalobě uvádí – žalobu podala jen z opatrnosti. Žalobkyně b) byla v minulosti vlastnící předmětných pozemků a účastnicí v řízení (vyvlastnitelem), které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Podle tvrzení obsažených v žalobě však žalobkyně b) předmětné pozemky prodala žalobci a) kupní smlouvou ze dne 30. 11. 2015. Tato skutečnost byla prokázána kupní smlouvou ze dne 30. 11. 2015, kterou soud provedl při jednání důkaz. Soud z výpisu z katastru nemovitostí ze dne 23. 7. 2018 ověřil, že vlastníkem pozemků je žalobce a) i v současnosti, tj. ke dni rozhodování soudu. Jelikož v důsledku převodu vlastnického práva po vydání napadeného rozhodnutí žalovaného vstoupil žalobce a) do právního postavení žalobkyně b), pokud jde o vlastnictví k pozemkům, přešla práva a povinnosti související s těmito pozemky na něho. To platí i pro právní účinky napadeného rozhodnutí, které je svojí povahou rozhodnutím *ad rem*. V den podání žaloby (21. 1. 2016) tedy napadené rozhodnutí již žádným způsobem nezasahovalo do právní sféry žalobkyně b), nýbrž výhradně do právní sféry nového vlastníka předmětných pozemků žalobce a), na čemž se až do dne vydání tohoto rozsudku nic nezměnilo. Jelikož tedy soud dospěl k závěru, že žalobkyně b) není k okamžiku rozhodnutí soudu o žalobě aktivně věcně legitimována v dané věci, neboť rozhodnutí nijak nezasahuje její právní sféru, zamítl žalobu žalobkyně b) bez dalšího pro nedostatek věcné legitimace, aniž by se musel zabývat žalobními body uplatněnými v žalobě žalobkyně b) (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98).
23. Oproti tomu žalobci a) náleží nejen aktivní žalobní legitimace, ale též legitimace věcná, neboť je jako vlastník předmětných pozemků napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Ostatně otázka aktivní věcné legitimace žalobce a) nebyla mezi účastníky sporná. Vzhledem k tomuto závěru se proto soud dále ve vztahu k žalobě žalobce a) zabýval jednotlivými žalobními body.
24. Soud považuje za nutné nejprve poukázat na celkový kontext dané věci. Žalobce a) je vlastníkem pozemků, které bezprostředně sousedí (vymezuji) s pozemkem ve vlastnictví obce Tuklaty, na němž je postavena pozemní komunikace kategorizovaná jako místní

komunikace. Tato pozemní komunikace je veřejně přístupná (§ 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), vztahuje se k ní institut obecného užívání dle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Smyslem veškerého snažení žalobce a) a jeho právní předchůdkyně žalobkyně b) je dosáhnout připojení jeho pozemků na tuto pozemní komunikaci. Přímé připojení sousedících pozemků na pozemní komunikaci je možné skrze zbudování sjezdu či nájezdu (§ 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). V souvislosti s realizací tohoto připojení se vytváří síť veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů. Pozemní komunikaci (kategorie místní komunikace) je třeba z hlediska těchto vztahů odlišovat od pozemku, na němž se nachází, neboť jak civilistická, tak administrativistická judikatura dospěla k závěru, že místní komunikace může být samostatnou věcí odlišnou od pozemku, na němž je zbudována (viz rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, a rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59).

25. Pokud jde o rovinu veřejnoprávních vztahů, je třeba rozlišovat úřední povolení k připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci, které je upraveno v § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, a povolení stavební činnosti související se zbudováním sjezdu či nájezdu. Podle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., nevyžadují sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti územní rozhodnutí ani územní souhlas, nevyžadují tak ani stavební povolení, ani ohlášení stavby [§ 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. *De lege lata* tedy není třeba ke zbudování sjezdu či nájezdu žádné opatření dle stavebního zákona, veřejnoprávně je tato činnost regulována jen prostřednictvím povolení k připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Přestože již není zřízení připojení podrobena režimu stavebního zákona, charakter řízení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci se tím nezměnil. Lze proto i nadále vycházet z dřívější judikatury, podle níž není smyslem rozhodování o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci chránit soukromoprávní vztahy, nýbrž regulovat zřizování sjezdů a nájezdů s ohledem na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 78/2011-58). V řízení o připojení k pozemní komunikaci silniční správní úřad posuzuje jen možný vliv plánovaného připojení na samotnou pozemní komunikaci a na bezpečnost a plynulost provozu na této komunikaci. Povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci není povolením samotné realizace stavby tohoto připojení. Silniční správní úřad tak v řízení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích neřeší otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným budoucí stavbou sjezdu/nájezdu, zohledňuje pouze zásah do vlastnického práva vlastníka pozemní komunikace (je třeba rozlišovat mezi pozemní komunikací a pozemkem nacházejícím se pod ní, ačkoliv zpravidla sdílí shodný vlastnický režim). Vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci tak silniční správní úřad neaprobuje samotnou realizaci připojení, ale pouze konstatuje jeho soulad s požadavky prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2013, č. j. 7 As 95/2013-74). Žalobkyně b) v minulosti požadovala vydání povolení k připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci, její žádost však byla zamítnuta, neboť vlastník pozemní komunikace neudělil s připojením souhlas, jenž byl dle právní úpravy účinné do 30. 12. 2015 nezbytnou podmínkou pro vyhovění žádosti o vydání povolení. Krajský soud v Praze podal v jiné projednávané věci návrh Ústavnímu soudu na zrušení této právní úpravy, řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 25/15. Dne 31. 12. 2015 vstoupil v účinnost zákon č. 268/2015 Sb., jímž byl § 10 odst. 4 zákona o pozemních

komunikacích novelizován tak, že k vydání povolení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci není nadále třeba opatřit souhlas vlastníka pozemní komunikace, postačuje vyžádat si jeho stanovisko. Rozhodnutí silničního správního úřadu, jímž byla žádost žalobkyně b) o vydání povolení k připojení pozemků k pozemní komunikaci zamítnuta, nevytváří překážku věci rozhodnuté (§ 48 odst. 2 správního řádu). Žalobci a) tak nic nebrání v tom, aby podal novou žádost o vydání povolení, a zahájil tak nové správní řízení, v němž se bude aplikovat § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb.

26. V rovině soukromoprávních vztahů pak jde o to, že kdokoli realizuje jakoukoliv úpravu na cizím pozemku (v daném případě zhotovení nájezdu či sjezdu), a tedy zasáhne do cizího pozemku, event. též do pozemní komunikace nacházející se na tomto pozemku, musí k tomu být oprávněn v rovině soukromého práva. Toto oprávnění může být založeno věcným břemenem (sjednaným smluvně či zřízeným ve vyvlastňovacím řízení), obligačním závazkem či výprosou. Pokud vlastník sousedních nemovitostí provede jejich připojení na pozemní komunikaci nacházející se na cizím pozemku pouze na základě povolení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, aniž by mu svědčil soukromoprávní titul k provedení úprav na cizím pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, bude jeho činnost sice v souladu s veřejným právem (tedy povolená), ovšem v rozporu s právem soukromým (neoprávněná) (viz Č., M. – Č., K. – T., M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 10). Ačkoliv dle v současnosti platné právní úpravy není třeba k realizaci stavební činnosti (sjezdu/nájezdu) žádné opatření dle stavebního zákona, což vede k tomu, že ve veřejnoprávní větvi povolení připojení se nezohledňují práva vlastníka pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace a na němž by měla být vybudována část připojení (sjezdu/nájezdu), není tím ochrana vlastnického práva tohoto vlastníka nikterak popřena, jen je omezena na rovinu soukromoprávních vztahů a lze jí dosáhnout výlučně v občanském soudním řízení.
27. Žalobce a) v žalobě i replice potvrdil, že impulsem pro podání žádosti o omezení vlastnického práva obce Tuklaty zřízením věcného břemene bylo zamítnutí žádosti o vydání povolení k připojení jeho pozemků k pozemní komunikaci. Upřesnil, že zřízením věcného břemene rozhodnutím vydaným v řízení o vyvlastnění hodlá nahradit souhlas vlastníka pozemní komunikace, na nějž je vázáno vyhovění žádosti o povolení připojení pozemků k pozemní komunikaci. Jinými slovy řečeno, žalobce a) se domnívá, že dosáhne-li zřízení věcného břemene k pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, nebude třeba k vydání povolení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích souhlasu vlastníka pozemní komunikace. V tom se ovšem žalobce a) mýlí, neboť směřuje soukromoprávní rovinu právních vztahů souvisejících se zřízením napojení jeho pozemků na pozemní komunikaci (tato rovina se vztahuje k pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace) s rovinou veřejnoprávní (jejím předmětem je pouze samotná pozemní komunikace, nikoliv pozemek pod ní).
28. Podmínky, za nichž lze dosáhnout vydání povolení k napojení sousedních pozemků na pozemní komunikaci, jsou upraveny v § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a jednou z nich byl dle právní úpravy účinné ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného souhlas vlastníka pozemní komunikace (nikoliv pozemku, na němž se pozemní komunikace nachází). Zmíněné ustanovení neumožňuje tento souhlas jakkoliv nahradit. Souhlas vlastníka pozemní komunikace s napojením sousedních pozemků na tuto komunikaci nelze udělit formou věcného břemene. Pokud by žalobce a) dosáhl zřízení

věcného břemene, jehož obsahem by bylo oprávnění zasáhnout do pozemku, na kterém se nachází pozemní komunikace, tím, že žalobce a) upraví jeho povrch tak, že na něm vybuduje sjezd/nájezd, bude tím vypořádána toliko soukromoprávní rovina právních vztahů. Toto věcné břemeno lze zřídit v řízení o vyvlastnění (věcné břemeno zatěžuje pozemek pod pozemní komunikací). Jeho existence ovšem nevede k tomu, že by k povolení připojení sousedních pozemků k pozemní komunikaci nebyl potřebný souhlas vlastníka pozemní komunikace (nikoliv pozemku pod pozemní komunikací) dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Tento úkon je nenahraditelný a jeho absenci nelze řešit v řízení o vyvlastnění. Má-li žalobce a) za to, že vlastník pozemní komunikace bezdůvodně odpírá udělit souhlas s připojením jeho pozemků k pozemní komunikaci, je třeba tuto situaci řešit v řízení o vydání povolení k připojení sousedních nemovitostí ke komunikaci a domáhat se ústavněkonformní interpretace podmínek upravených v tomto ustanovení a aplikace na specifické podmínky daného případu (např. zákaz zneužití vlastnického práva nebo jeho šikanózního výkonu). Pokud tedy žalobkyně b), jakožto právní předchůdkyně žalobce a), zcela rezignovala na jakoukoliv ochranu svých práv v řízení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a namísto toho zvolila postup dle zákona o vyvlastnění s úmyslem opatřit si tak podklad pro vydání povolení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, nezvolila správnou procesní taktiku, neboť se tím pokouší řešit soukromoprávní rovinu problému, aniž by jí to cokoliv přineslo pro řešení „zablokované“ veřejnoprávní roviny problému.

29. Správní orgán I. stupně ve svém posledním rozhodnutí uvedl (byť poněkud kostrbatě), že podáním žádosti o omezení vlastnického práva k pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, nelze získat souhlas vlastníka pozemní komunikace s připojením sousedních pozemků na komunikaci (str. 5 dole). S tím lze souhlasit.
30. Soud se tedy dále věcí zabýval z toho pohledu, zda byly splněny podmínky pro omezení vlastnického práva obce Tuklaty k pozemku p. č. X zřízením věcného břemene, jehož obsahem je provedení stavebních a terénních úprav na tomto pozemku za účelem zřízení sjezdu/nájezdu z pozemní komunikace na pozemky žalobce a), neboť pouze takto obsahově vymezené právo věcného břemene odpovídá logice právní úpravy (odlišení soukromoprávního a veřejnoprávního komplexu vztahů, k tomu viz výše). Pouze takto obsahově vymezené právo věcného břemene mohlo být předmětem řízení o vyvlastnění, jehož účelem je toliko zřízení soukromoprávního titulu k faktickému zásahu do cizího pozemku. Soud se věcí zabýval s vědomím, že jde o otázku irelevantní pro rozhodování o povolení k připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích.
31. Právo vlastnit majetek je ústavně chráněno. Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Obecná pravidla a postup ve vyvlastňovacím řízení jsou upraveny v § 3 – § 5 zákona o vyvlastnění. Podle těchto ustanovení musí veřejný zájem na vyvlastnění, který je třeba prokázat ve vyvlastňovacím řízení, převažovat nad zachováním práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění je možné provést jen tehdy, nelze-li účelu vyvlastnění dosáhnout jinak a pouze v nezbytném rozsahu pro dosažení účelu. Účel vyvlastnění je definován ve zvláštních zákonech: podle § 170 odst. 2 stavebního zákona lze právo k pozemku nebo stavbě odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.

32. Žalobce a) nejprve namítá, že se správní orgán I. stupně neřídil závazným právním názorem vysloveným krajským soudem v rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 47 A 16/2012-44. Konkrétně tvrdí, že se nijak nevyjádřil k § 170 odst. 2 stavebního zákona a nezareagoval na žalobkyni b) předestřenou judikaturu správních soudů. Soud musí konstatovat, že správní orgán I. stupně závazný právní názor krajského soudu zcela ignoroval. Prvostupňové rozhodnutí je totiž z velké části naprosto identické (a to včetně typografických chyb a překlepů) s jeho rozhodnutím ze dne 19. 1. 2012, a tudíž veškeré nedostatky, které zdejší soud vytkl předchozímu rozhodnutí (nevypořádání kritéria veřejného zájmu, ignorování relevantní judikatury), lze vztáhnout i na prvostupňové rozhodnutí. Správní orgán I. stupně však prvostupňové rozhodnutí doplnil o podstatné zjištění, že podle územního plánu Tuklat nelze na předmětných pozemcích povolit, a tudíž ani postavit rodinný dům, a to s ohledem na to, že součet jejich výměr nedosahuje 1 000 m². Jelikož správní řízení před správními orgány obou stupňů tvoří jeden celek, je třeba přezkoumat, zda žalovaný pochybení správního orgánu I. stupně napravil. Pohříchu se tak však nestalo, neboť žalovaný (na str. 3 napadeného rozhodnutí) konstatoval, že se správní orgán I. stupně zabýval všemi vytýkanými nedostatky, což je však v příkrém rozporu s realitou. Žalovaný se sice vypořádal s § 170 odst. 2 stavebního zákona a s kritériem veřejného zájmu, avšak podle přesvědčení soudu chybně (k tomu viz odstavec 38 tohoto rozsudku).
33. Soud konstatuje, že správní orgány se sice neřídily závazným právním názorem krajského soudu, avšak správní orgán I. stupně poukázal na to, že v mezidobí vstoupil v účinnost územní plán Tuklat, který se dotýká rovněž předmětných pozemků a podstatně mění jejich přípustné využití. To je nová skutečnost, která představuje jeden z důvodů, pro který se správní orgány mohou odchýlit od závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003-56), a současně podstatná okolnost pro výsledek řízení o žádosti (k tomu viz odstavec 35 tohoto rozsudku).
34. S tím úzce souvisí další žalobní námitka, že správní orgány měly vycházet z územněplánovací dokumentace účinné v době podání žádosti. Této námitce soud nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, dovodil, že přestože správní řád neobsahuje konkrétní ustanovení, jež by zakotvovalo zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, implicitně z něj tato zásada plyne s přihlédnutím k jeho jiným ustanovením, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4. Pro rozhodování správního orgánu je tedy zpravidla rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoli v době zahájení řízení, není-li v konkrétním případě stanoveno výslovně jinak. To platí i pro oblast stavebního práva (viz rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316). Ani zákon o vyvlastnění takové speciální ustanovení neobsahuje, není tedy důvodu rozhodovat na základě skutkového a právního stavu ke dni podání žádosti. Žalobce a) ostatně svůj požadavek na to, aby žádost o omezení vlastnického práva byla posuzována dle stavu ke dni zahájení vyvlastňovacího řízení, neopřel o žádnou právní argumentaci, natož pak výslovné ustanovení zákona. Správní orgány tedy postupovaly správně, pokud vzaly v potaz územní plán Tuklat vydaný usnesením zastupitelstva obce Tuklaty č. 2/17/2011 ze dne 30. 11. 2011 a účinný od 27. 12. 2011.
35. Jak soud ověřil z internetových stránek obce Tuklaty, jimiž současně při jednání provedl důkaz, podle územního plánu se předmětné pozemky nachází v ploše X „V J.“, pro niž je

přípustná pouze zástavba provedená rodinnými domy. Minimální velikost pozemků je stanovena na 1 000 m², přičemž je třeba dodržet parcelaci navrženou grafickou částí územního plánu. Z grafické části územního plánu je pak zjevné, že předmětné pozemky jsou v územním plánu zaneseny jako části sousedících parcel. Územní plán Tuklat tedy vybudování rodinného domu (ani jiné stavby) na předmětných pozemcích neumožňuje. To je přitom využití, které žalobkyně b) pro předmětné pozemky plánovala a pro něž se snažila dosáhnout jejich připojení k místní komunikaci. Nelze souhlasit s žalobcem a), že pro vyvlastňovací řízení není rozhodné, co žalobkyně b) hodlala na předmětných pozemcích stavět; naopak se jedná o otázku nanejvýš podstatnou pro posouzení existence veřejného zájmu, resp. toho, zda může převážet nad soukromým zájmem vyvlastňovaného. Rozsah podkladů potřebných pro rozhodnutí o žádosti o omezení vlastnického práva a hodnocení naplnění jednotlivých podmínek pro vyvlastnění se odvíjí od toho, pro jaký záměr má být vlastnické právo omezeno. Není-li zřejmé, pro jaký záměr má být vlastnické právo omezeno, není možné posoudit, zda vyvlastnění sleduje účel, s nímž zákon spojuje přípustnost omezení vlastnického práva rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu, zda je realizace záměru ve veřejném zájmu a zda veřejný zájem na realizaci konkrétního záměru převažuje nad zájmem na zachování dosavadních práv vyvlastňovaného. Záměr nadto musí být v souladu s cíli a úkoly územního plánování, což lze posoudit toliko ve vztahu ke konkrétnímu záměru definovanému přesnými parametry. Posuzovat podmínky pro omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, jehož obsahem je oprávnění provést změny na pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, v jejichž důsledku bude vytvořeno napojení (sjezd/nájezd) sousedních pozemků, nelze bez znalosti toho, jaký záměr má být na pozemku realizován, tj. kvůli čemu má dojít k dopravnímu napojení sousedních pozemků. Z ničeho nelze dovodit právo vlastníka nezastavěného pozemku na zřízení napojení na pozemní komunikaci. Ve veřejném zájmu pak může být zřízení takového napojení jen s ohledem na konkrétní způsob využití daného pozemku, jenž musí odůvodnit naléhavost potřeby dopravního napojení pro příjezd motorových vozidel na tento pozemek.

36. Záměrem je v dané věci jednak postavení rodinného domu na pozemcích žalobce a), jednak zbudování připojení (sjezdu/nájezdu) na pozemní komunikaci. Zatímco záměr spočívající v realizaci rodinného domu je třeba poměřovat s cíli a úkoly územního plánování (územněplánovací dokumentací) a jeho soulad doložit územním rozhodnutím [za podmínky dle § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění jde o nezbytnou součást žádosti], v případě vybudování připojení pozemků na pozemní komunikaci tomu tak není (připojení nevyžaduje žádné opatření dle stavebního zákona). Soulad připojení pozemků k pozemní komunikaci s veřejnoprávními požadavky je osvědčen povolením dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Postrádalo by jakoukoliv logiku, aby vyvlastňovací úřad rozhodl o omezení vlastnického práva k pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, za účelem zbudování sjezdu/nájezdu, aniž by měl za prokázané, že připojení sousedního pozemku na pozemní komunikaci bude povoleno silničním správním úřadem. V takovém případě by totiž došlo k zásahu do vlastnického práva za účelem dosažení konkrétního cíle, aniž by bylo jisté, že dosažení tohoto cíle nebude překáženo rozhodnutím silničního správního úřadu. K vydání povolení k připojení sousedních nemovitostí na pozemní komunikaci přitom není třeba doložit existenci soukromoprávního titulu umožňujícího provedení úprav na pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace. Povolení k připojení sousedních nemovitostí na pozemní komunikaci tedy není podmíněno existencí soukromoprávního titulu (tedy např. existencí

pravomocného rozhodnutí o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene), jeho absence tak nebrání ani vydání rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu. Naproti tomu vydání rozhodnutí o omezení vlastnického práva je podmíněno existencí pravomocného rozhodnutí o připojení sousedních pozemků k pozemní komunikaci a pravomocného rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu. Jelikož v dané věci nebylo vydáno povolení k připojení pozemků žalobce a) k pozemní komunikaci ani rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu (ostatně stavba rodinného domu není v souladu s územním plánem Tuklaty), nebylo možné vyhovět žádosti žalobce a), resp. jeho právní předchůdkyně, o omezení vlastnického práva k pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, zřízením věcného břemene, které by žalobce a) opravňovalo provést na tomto pozemku úpravy ke zřízení sjezdu/nájezdu za účelem příjezdu k rodinnému domu.

37. Soud tedy uzavírá, že bez ohledu na zjevná pochybení obsažená v obou rozhodnutích a pominutí řady připomínek krajského soudu, se správním orgánům podařilo vyvodit a správně zdůvodnit závěr, že pokud územní plán zamýšlenou výstavbu rodinného domu na předmětných pozemcích neumožňuje, není jejich napojení na komunikaci třeba. Už jen s ohledem na to nelze shledat veřejný zájem na omezení vlastnického práva obce Tuklaty. Podmínky pro vyvlastnění stanovené § 3 – § 5 zákona o vyvlastnění musí být splněny kumulativně, jinými slovy není-li splněna byť jen jedna z nich (v daném případě podmínka dle § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění), nelze k vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva přistoupit. Soud proto nepokládá za potřebné napadené rozhodnutí zrušit, neboť bylo vydáno v souladu se zákonem a jeho výsledek by za dané situace (za účinnosti stávajícího územního plánu Tuklat a absence povolení k připojení pozemků k pozemní komunikaci) nemohl být jiný než opětovné zamítnutí žádosti, byť za patřičného vypořádání všech ostatních kritérií.
38. Na věci tedy nemůže nic změnit, že soud řadě žalobních námitek přisvědčil. To se týká zejména námitky, že se správní orgány nezabývaly judikaturou, na kterou žalobkyně b) opakovaně odkazovala, tedy rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, č. j. 31 Ca 82/2000-51. Žalovaný ve vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že judikáty citované žalobkyní b) nejsou pro posuzovanou věc relevantní. To však není pravda, jak na to krajský soud už jednou upozornil ve svém zrušujícím rozsudku. Že se skutkové okolnosti v odkazovaných rozsudcích krajských soudů zcela nepodobají skutkovým okolnostem v právě posuzované věci (ve výše citovaném rozsudku se jednalo o situaci, kdy vlastník pozemku k němu měl zajištěn přístup, avšak posléze jej bez vlastního přičinění ztratil), neznamená, že z nich nemohou vyplývat obecné závěry aplikovatelné i na posuzovanou věc. Judikatura správních soudů dovodila, že veřejný zájem je dán rovněž v souvislosti s umožněním řádného výkonu věcného práva k věci v soukromém vlastnictví. Například v citovaném rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové soud definoval veřejný zájem jako „*takový zájem, jehož nositelem je společnost. Takovým zájmem je zcela nepochybně i zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje. Tyto cíle a úkoly zabezpečuje podle stavebního zákona územní plánování. Právě z něho také vyplývá, že žádnou stavební aktivitu v území nelze vnímat izolovaně jako nějakou čistě soukromou iniciativu, jako jen osobní seberealizaci stavebníků, odtržené od rozvoje území, v němž k ní dochází, neboť jde o věc navýsost veřejnou.*“ (Zvýraznění provedeno soudem.) Z citované pasáže je patrné, že je třeba dát za pravdu i další žalobní námitce, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vymezil veřejný zájem příliš úzce, jestliže uvedl, že je to zájem, jehož nositelem je společnost, a v posuzované věci se jedná jen o střet zájmů soukromých,

přičemž nelze jeden z nich upřednostnit. Žalovaný chybně nezohlednil, že trvale udržitelný rozvoj území – byť realizovaný skrze aktivity v soukromém zájmu jednotlivce – může být za určitých okolností ve veřejném zájmu, přičemž situace posuzovaná v citovaném rozsudku představuje pouze jeden z takových případů. Pominul přitom judikaturu Ústavního soudu, podle něhož může být veřejný zájem naplněn i při střetu dvou ryze soukromých zájmů, přičemž v tomto případě je třeba veřejný zájem spatřovat v potřebě společnosti (spravedlivě) vymezit práva vlastníků při jejich vzájemné kolizi [nález sp. zn. III. ÚS 455/03 ze dne 25. 1. 2005 (N 15/36 SbNU 165)]. Veřejným zájmem je podporovat přístup ke stavbám a pozemkům bez ohledu na to, zda jde o nemovitosti v soukromém vlastnictví nebo ve vlastnictví státu, veřejnosti přístupné či nikoliv (usnesení sp. zn. I. ÚS 353/98 ze dne 22. 11. 1999).

39. Rovněž je třeba přisvědčit námitce, že žalovaný chybně posoudil možnost aplikace § 170 odst. 2 stavebního zákona na posuzovanou věc. Ve snaze napravit pochybení správního orgánu I. stupně (který se – ač k tomu byl vyzván v již mnohokrát zmiňovaném zrušujícím rozsudku – tímto ustanovením vůbec nezabýval) uvedl, že se vztahuje pouze na situace, kdy na pozemku existuje stavba, k níž byl omezen přístup, nebo na situace, kdy se vlastník domáhá přístupu či příjezdu na svůj pozemek přes jiný, cizí pozemek. Z tohoto odůvodnění však soudu není jasné, proč žalovaný následně uzavřel, že § 170 odst. 2 stavebního zákona nelze na posuzovanou věc aplikovat – vždyť druhý z případů popsanych žalovaným se podobá posuzované věci, v níž se žalobkyně b) domáhala vybudování příjezdu na svůj pozemek, který nemůže realizovat s ohledem na vlastnické právo vlastníka pozemní komunikace, jenž odmítá udělit souhlas s připojením předmětných pozemků na veřejnou komunikaci (tedy též se zbudováním sjezdu/nájezdu). Situace je zajisté specifická a pro správní orgány zřejmě matoucí v tom, že žalobkyně b) byla za dané situace oprávněna přijet až těsně ke svému pozemku, neboť na pozemku p. č. X se nachází místní komunikace, která je předmětem obecného užívání, avšak k tomu, aby na předmětné pozemky mohla vjet, potřebuje předmětné pozemky stavebně i právně *připojit* k místní komunikaci, což je podmíněno jednak existencí soukromoprávního titulu k zásahu na cizí pozemek, jednak souhlasem vlastníka pozemní komunikace ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích (s tím patrně souvisí i zmatek v pojmech „přístup“ a „příjezd“: předmětné pozemky jsou nepochybně již za stávajícího faktického a právního stavu přístupné, ovšem příjezd na ně po místní komunikaci možný není, neboť absentuje stavební i právní připojení pozemků na pozemní komunikaci). Přestože se tedy v obou případech jedná o týž pozemek (p. č. X), na němž se nachází tatáž místní komunikace, přičemž obojí je ve vlastnictví obce Tuklaty, jedná se o dva různé právní režimy, které od sebe správní orgány ani napodruhé nedovedly odlišit a nepřipadně je směšovaly. Veřejného užívání komunikace se žalobkyně b) nikdy nedomáhala a mezi účastníky nebylo nikdy sporu o tom, že jí v tom nic nebránilo. Způsob, jakým je oprávněna předmětné pozemky užívat, jsou-li rozhodnutím silničního správního úřadu připojeny k místní komunikaci (má k nim tedy skutečný příjezd), nebo má-li k nim zajištěn „pouze“ příjezd po místní komunikaci (aniž by z ní mohla sjet), je však diametrálně odlišný. Žalovaný se měl tedy zabývat otázkou, zda je možno pod slova § 170 odst. 2 stavebního zákona „*příjezd k pozemku nebo stavbě*“ zahrnout také připojení k místní komunikaci (ve stavebním slova smyslu – zbudování sjezdu/nájezdu).
40. Částečně soud přisvědčil i námitce, že žalobkyně b) se – v rozporu s názorem správních orgánů – pokusila před podáním žádosti o omezení vlastnického práva řešit situaci s obcí Tuklaty jinak. Správní spis obsahuje listiny svědčící o tom, že se žalobkyně b) opakovaně

snažila o dohodu (zejména návrh smlouvy o zřízení věcného břemene ze dne 14. 9. 2009). Jde-li o zamítavé rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 9. 1. 2009, to není pro posouzení otázky, zda se žalobkyně b) pokoušela před podáním žádosti o omezení vlastnického práva zřídit věcné břemeno smlouvou, významné. Soud již výše vysvětlil, že soukromoprávní rovinu problému, s kterou souvisí zřízení věcného břemene, je třeba striktně odlišovat od roviny veřejnoprávní. Existenci specifického procesního prostředku ústícího v rozhodnutí o úředním připojení nemovitostí k pozemní komunikaci nelze ve vztahu k přípustnosti omezit vlastnické právo zřízením věcného břemene zakládajícího soukromoprávní oprávnění stavebně zasáhnout do cizího pozemku považovat za důvod naplňující § 3 odst. 1 větu druhou zákona o vyvlastnění. Povolením k připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci totiž nenabývá vlastník sousedních nemovitostí žádná práva k pozemku nebo stavbě (což je jinak smyslem řízení o vyvlastnění).

41. Výtky uvedené v odstavci 38 tohoto rozsudku a v odstavcích následujících soud podrobně rozebírá nikoli proto, že by snad chtěl naznačit, že správní orgány měly v posuzované věci rozhodnout ve prospěch žalobkyně b). Jak je patrné z listin obsažených ve správním spisu (např. ze zamítavého rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 9. 1. 2009) a i z prostého pohledu na katastrální mapu, žalobkyně b) předmětné pozemky oddělila ze zahrad okolních domů, a zahustila tak parcelaci v oblasti, kam hodlala umístit rodinný dům „navíc“. Negativní postoj obce Tuklaty vyjádřený i ve stávajícím územním plánu tak lze do značné míry pochopit. Žalobkyně b) však měla – bez ohledu na (ne)oprávněnost své žádosti – právo na to, aby její žádost byla řádně projednána a bylo o ní rozhodnuto přezkoumatelně a v souladu se zákonem. Toho se jí však nedostalo v důsledku postupu správních orgánů obou stupňů, které ignorovaly závěry krajského soudu vyslovené ve zrušujícím rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 47 A 16/2012-44, a to včetně závěrů právních, nedotčených změněným skutkovým stavem. Jelikož však soud z důvodů uvedených v odstavci 37 napadené rozhodnutí nezrušil a o věci již znovu rozhodováno nebude, pokládal za vhodné podrobněji se vyjádřit k některým klíčovým otázkám, a to zejména pro kultivaci další rozhodovací praxe správních orgánů obou stupňů, ale rovněž pro případnou další potřebu žalobce a).
42. Závěrem soud podotýká, že nepřehlédl pochybení správního orgánu I. stupně, který v rozporu s § 17 odst. 1 zákona o vyvlastnění mezi účastníky řízení nezahrnul obec Tuklaty jakožto vyvlastňovanou a v důsledku toho jí nedoručoval písemnosti a neumožnil jí uplatnit procesní práva v řízení v prvním stupni (např. seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, vyjádřit se k odvolání). Z nejasného důvodu však doručil prvostupňové rozhodnutí kromě žalobkyně b) rovněž Obecnímu úřadu v Tuklatech (tedy subjektu, který řízení nebyl vůbec účasten). Žalovaný se pak s tímto pochybením správního orgánu I. stupně vypořádal poněkud rozporuplně, když uvedl (na str. 3 napadeného rozhodnutí), že žalobkyně b) byla jedinou účastnicí řízení, a současně (na str. 9 napadeného rozhodnutí) shodně se správním orgánem I. stupně stanovil okruh účastníků, jimiž jsou žalobkyně b) a obec Tuklaty, jimž oběma také napadené rozhodnutí doručil. Soud však nemá za to, že by tato vada řízení zapříčinila nezákonnost napadeného rozhodnutí. Obec Tuklaty o probíhajícím řízení prokazatelně věděla (správní orgán I. stupně jí – zejména ve fázi řízení před zrušujícím rozsudkem zdejšího soudu – některé písemnosti doručil), ale uplatnění svých účastnických práv v něm se nikdy nedomáhala.
43. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci. Většina k žalobě přiložených listin (rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2014,

č. j. 47 A 16/2012-44, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 46 A 60/2013-60, územně plánovací informace o podmínkách využívání území vydané Městským úřadem v Českém Brodě dne 22. 5. 2010 a 29. 9. 2011) je součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel. Součástí správního spisu není zápis č. 5/2013 z jednání zastupitelstva obce Tuklaty konaného dne 1. 7. 2013, kde mj. nebylo schváleno udělení souhlasu s připojením předmětných pozemků a naopak byla schválena změna textové části územního plánu pro lokalitu „V J.“. Soud jím však důkaz neprovedl, neboť v něm obsažené skutečnosti byly dostatečně prokázány jinými provedenými důkazy (zejména územním plánem obce a rozhodnutím Obecního úřadu v Tuklatech ze dne 9. 1. 2009).

44. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli ve věci úspěšní, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. července 2018

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.