



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobců: **a) Ing. F. V. a b) Ing. M. V.**, oba zastoupeni JUDr. Jiřím Bezuchou, advokátem se sídlem Wellnerova 1, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob: 1) JUDr. L. D., 2) JUDr. J. S., o kasačních stížnostech žalovaného a JUDr. J. S. proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2006, č. j. 22 Ca 133/2005 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2006, č. j. 22 Ca 133/2005 - 37, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 22. 2. 2005, č. j. KÚOK/2198/05/OSR/7000, zamítl žalovaný odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního (dále jen „stavební úřad“) ze dne 2. 12. 2004, č. j. OP/235/2003/Pě, kterým bylo rozhodnuto o zřízení věcných břemen k části pozemku parc. č. 368 v k. ú. Samotíšky, který je ve vlastnictví žalobců. Věcná břemena byla zřízena ve prospěch manželů JUDr. L. a RNDr. D. D. a ve prospěch manželů JUDr. J. a L. S. za účelem zajištění práva běžného

přístupu k jejich rodinným domům č. p. 333 a 334 a k nim náležejícím pozemkům parc. č. 382/4 a 382/3 v k. ú. Samotišky, spočívající v povinnosti vlastníků břemenem zatíženého pozemku strpět zpevnění části pozemku šterkem v těch místech, kde není provedena stávající asfaltová cesta, a strpět právo běžného přístupu k rodinným domům, včetně obslužných činností (pošta, odvoz odpadků a fekálií), pěší chůze a jízdy motorovými vozidly.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podali žalobci u Krajského soudu v Ostravě žalobu ve správním soudnictví. V žalobě namítali nezákonnost rozhodnutí žalovaného spočívající v nepřiměřeném zásahu do jejich vlastnického práva. Žalobci dle svého tvrzení v řízení před stavebním úřadem prokázali, že přístup k nemovitostem osob oprávněných z věcných břemen lze vykonat jiným způsobem, který je podstatně šetrnější, pokud jde o zásah do vlastnického práva žalobců, a to tak, že by vedl přes místní komunikaci na pozemcích parc. č. 391 (vlastník obec Samotišky), parc. č. 336 (vlastník obec Samotišky) a přes komunikaci na parc. č. 360 (ve vlastnictví jiné osoby) a dále přes část pozemku parc. č. 368 ve vlastnictví žalobců. Tak by bylo zasaženo do vlastnického práva žalobců přibližně na 1/10 pozemku parc. č. 368, zatímco podle zřízených věcných břemen je to na 1/5 tohoto pozemku. Zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku parc. č. 360 by byl zcela minimální, neboť jeho pozemek by byl dotčen pouze v jeho severovýchodním cípu. Fakticky tato cesta vytyčená jako alternativa ze strany žalobců existuje a je používána i osobami oprávněnými z věcných břemen.

V daném případě tedy dle názoru žalobců bylo možné dosáhnout sledovaného účelu a cíle vyvlastnění jiným způsobem nebo dohodou. Žalobci přitom takovou dohodu nabízeli (ve formě protinávrhu k návrhu osob oprávněných z věcných břemen), přičemž stavební úřad i žalovaný tento protinávrh posoudili jako odmítnutí návrhu dohody.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 19. 10. 2006, č. j. 22 Ca 133/2005 - 37, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, přičemž svůj rozsudek odůvodnil následujícím způsobem:

Krajský soud konstatoval, že závěry stavebního úřadu ani žalovaného o skutkovém stavu nemají dostatečnou oporu ve správních spisech. Aniž by byl přílohou spisu územní plán obce Samotišky a aniž by byla do spisu pořízena kopie či alespoň výpis z územního plánu, je jedním ze základních bodů napadeného rozhodnutí rozpor žalobci uvažovaného řešení právě s tímto územním plánem. Krajský soud tedy nemohl tento závěr nikterak přezkoumat, když územní plán ani jeho část nejsou obsahem spisu. Ve správním spise je toliko sdělení obce Samotišky, kde je v jediné větě zmíněno, že komunikace (v alternativní trase navržené žalobci) není územním plánem uvažována.

Napadené rozhodnutí pak také trpí dle názoru krajského soudu nedostatkem důvodů, který spočívá v nedostatečném posouzení alternativního řešení navrhovaného žalobci. Žalovaný u tohoto alternativního řešení poukazuje na případnou nutnost omezení vlastnického práva dalšího soukromého vlastníka, a to vlastníka pozemku parc. č. 360. Činí tak však za situace, kdy s tímto vlastníkem vůbec nebylo jednáno a nebylo ani zjištěno jeho stanovisko k žalobci navrhovanému řešení.

Dále správní orgány argumentují i stavem cesty v této trase. Ten je ve správním spise zachycen zprávou obce Samotišky. Správní úřady však po celou dobu správního řízení neověřovaly, jaké náklady (a to zejména ve srovnání s náklady na vybudování cesty v trase navrhovaného břemene) by uvedení této cesty do patřičného stavu vyžadovalo a omezily se jen na zjištění, že obec Samotišky na to nemá finanční prostředky a o takové investiční akci dosud neuvažuje.

Konečně konstatuje krajský soud, že správní úřady opakovaně zdůrazňovaly, že žalobci uvažované řešení je v rozporu s cíli a záměry územního plánu, aniž by se kdy zabývaly otázkou, o jaké cíle či záměry se vůbec jedná.

Krajský soud dále naznačil, že v rámci nového projednání věci bude třeba doplnit obsah spisu o územní plán obce Samotišky nebo alespoň jeho relevantní část, verifikovat cíle a záměry tohoto územního plánu a po takto doplněném dokazování řádně posoudit soulad žalobci uvažovaného řešení s cíli a záměry územního plánu. Současně bude dle názoru krajského soudu třeba provést řádné a úplné dokazování k prověření možnosti komunikačního napojení nemovitostí navrhovatelů břemen cestou uvažovanou žalobci, kdy bude třeba získat stanovisko případně dotčeného vlastníka pozemku parc. č. 360 v k. ú. Samotišky k případnému omezení jeho vlastnického práva a zhodnotit ekonomickou náročnost tohoto řešení při srovnání se zajištěním komunikačního napojení zamýšleným navrhovateli břemen.

Žalovaný i osoba zúčastněná na řízení JUDr. J. S. napadli rozsudek Krajského soudu v Ostravě včasnými kasačními stížnostmi. Kasační stížnost žalovaného se opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy žalovaný tvrdil nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Žalovaný namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku obsahu správního spisu, když vytkl žalovanému, že v něm chybí územní plán obce Samotišky, místo aby v tomto směru sám provedl dokazování. Krajský soud dle názoru stěžovatele nezohlednil skutečnost, že územní plán je veřejným dokumentem, který musí být permanentně k nahlédnutí na obci a u stavebního úřadu. Žalovaný pro informaci dodal, že územní plán obsahuje kromě průvodní zprávy a regulativů větší množství výkresů území týkajících se způsobu využití a výstavby území. Ve výkrese č. 2 je pak předmětná příjezdová komunikace ke dvěma rodinným domům po pozemku parc. č. 368 vyznačena jako místní obslužná komunikace MOK4/30. Z důvodů rozsahu územního plánu i potřeby stálé práce s touto územně plánovací dokumentací je nemyslitelné jej poskytovat jiným subjektům než těm, které ho pro svou činnost potřebují, proto je nemyslitelné zasílat územní plán jako součást spisu soudu.

Žalovaný měl za to, že věnoval ve svém rozhodnutí značnou pozornost právě souladu navrhovaného opatření v území s platným územním plánem. Již z obsahu rozhodnutí je dle názoru žalovaného zřejmé, že se jedná o soulad evidentní.

K soudem namítanému opomenutí dostatečného posouzení alternativního řešení navrhovaného žalobci žalovaný uvedl, že vyvlastňovací řízení se zahajuje na návrh a slouží k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku nebo stavbě. Správní orgány

posuzovaly zásah do vlastnictví právě s ohledem na co nejmírnější zásah, který by byl zároveň v souladu se schváleným územním plánem.

Stěžovatel JUDr. J. S. (původně osoba zúčastněná na řízení) ve své kasační stížnosti rovněž vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu. Uvedl podrobně důvody, pro které považuje alternativní řešení navržené žalobci za nereálné. Mezi tyto důvody dle jeho názoru patří nákladnost vybudování cesty v alternativním řešení, nepravděpodobnost, že by stavba této cesty vůbec byla povolena, problémy s poštou, popeláři, hasiči či sanitními vozy. Ač tak druhý stěžovatel výslovně neuvedl, jeho námitka ve své podstatě zpochybňuje stejně jako námitka žalovaného závěr krajského soudu o tom, že se žalovaný alternativním řešením žalobců, které krajský soud považuje za zcela reálnou variantu, dostatečně nezabýval. I kasační stížnost druhého stěžovatele tedy namítá nesprávné posouzení této právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Žalobci předložili vyjádření pouze ke kasační stížnosti žalovaného, ve kterém uvedli, že žalovaný nesprávně chápe procesní pravidla podle soudního řádu správního, neboť nebylo zákonnou povinností soudu uvěřit žalovanému, že jím vydané rozhodnutí je v souladu s územním plánem a jeho cíly a záměry, když tento závěr neměl materiální oporu ve spisu. Územní plán společně s pojmenováním jeho cílů a záměrů ve vztahu k projednávané věci měl být obsažen ve správním spisu již při rozhodování stavebního úřadu. Krajský soud dle názoru žalobců správně posoudil obsah správního spisu jako nedostatečný pro závěr žalovaného o skutkovém stavu.

Stejně tak dle názoru žalobců krajský soud důvodně zrušil napadené rozhodnutí i pro nedostatek důvodů spočívající v nedostatečném posouzení alternativního návrhu účastníků řízení. Skutečností je, že žalovaný i stavební úřad alternativní návrh bez dalšího odmítly.

Kasační stížnosti jsou důvodné.

O důvodech kasačních stížností Nejvyšší správní soud uvažil, jsa vázán jejich rozsahem a důvody takto:

Nejvyšší správní soud považoval za nutné si především zodpovědět otázku, zda je příslušný o předmětné věci rozhodnout. Jak vyplývá z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 6. 2007, č. j. Konf 4/2007 - 6, dostupného na www.nssoud.cz, počínaje účinností zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) (dále jen „zákon o vyvlastnění“), tj. ode dne 1. 1. 2007, zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění či omezení vlastnického práva ve správním soudnictví (viz § 28 zákona o vyvlastnění). K řízení ve věcech vyvlastnění jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení, a to soudy krajské, které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.). To, že vyvlastňovací správní akt byl vydán před rozhodným datem, na tom nic nemění, protože zákon o vyvlastnění tuto otázku v přechodných ustanoveních nijak odchylně neřeší. Od rozhodného data se užije v plném rozsahu nová právní úprava, a to i

na dosavadní řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí ve věci vyvlastnění, která byla zahájena přede dnem účinnosti zákona o vyvlastnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 28/2007 - 103).

Do účinnosti zákona o vyvlastnění však správní soudy k přezkumu správního rozhodnutí o vyvlastnění či zřízení věcného břemene věcně příslušné byly (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 125, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS). Napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě byl vydán dne 19. 10. 2006, tedy ještě před účinností uvedeného zákona, byl tedy vydán v tu dobu věcně i místně příslušným soudem. Vzhledem k charakteru kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), je proto dána příslušnost Nejvyššího správního soudu o uvedené kasační stížnosti rozhodnout i přesto, že se tak děje již za účinnosti zákona o vyvlastňování.

V projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že se bez přístupu ke svým nemovitostem měli dle svého tvrzení ocitnout vlastníci pozemků (vše v k. ú. Samotíšky): parc. č. 382/2, 382/4 a domu č. p. 333 na pozemku parc. č. 382/4 manželé JUDr. L. D. a RNDr. D. D. a dále vlastníci pozemků parc. č. 381, 382/1 a 382/3 a domu č. p. 334 na pozemku parc. č. 382/3 manželé JUDr. J. S. a L. S. Podali proto dne 18. 4. 2003 stavebnímu úřadu návrh na zahájení řízení o zřízení věcných břemen k části pozemku parc. č. 368, pro zajištění řádného přístupu ke svým stavbám a pozemkům, kdy uvedli, že se jedná o jedinou možnou přístupovou cestu. K návrhu předložili stanovisko žalobců, kteří nepřistoupili na návrh manželů S. a manželů D. na uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene v navrhované podobě. Žalobci navrhli jiné řešení spočívající v přístupu k nemovitostem manželů S. a D. přes pozemky parc. č. 391, 336 (oba ve vlastnictví obce Samotíšky), pozemek parc. č. 360 (ve vlastnictví jiné osoby) a dále přes část svého pozemku parc. č. 368, přičemž nabídli zřízení věcného břemene k této části svého pozemku parc. č. 368.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 8. 2003, č. j. OP/235/2003/Pě, návrh na zřízení věcného břemene zamítl s tím, že přístup navrhovatelů břemen k jejich nemovitostem je zajištěn z titulu obecného užívání komunikace v trase navržených břemen, kterou žalobci nemohou bez souhlasu silničního správního úřadu uzavřít či omezit přístup na ni.

K odvolání navrhovatelů žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2003, č. j. OSR/4982/03-SŘ/3228/Ma, uvedené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí, když se neztotožnil s názorem stavebního úřadu, že přístup k nemovitostem navrhovatelů břemen je dostatečně zajištěn z titulu obecného užívání komunikace. Podle názoru žalovaného vyjádřeného v tomto rozhodnutí není právo přístupu vyplývající z obecného užívání účelové komunikace v daném případě jednoznačné, neboť tato není vedena v pasportu účelových a místních komunikací obce a je součástí pozemku parc. č. 368, který je v katastru nemovitostí veden jako zahrada. Podle žalovaného tedy bylo nutné, aby stavební úřad svým rozhodnutím založil nový právní stav, který by navrhovatelům zaručoval plnohodnotné využití jejich nemovitostí.

Vázán tímto právním názorem žalovaného pak stavební úřad vydal rozhodnutí ze dne 2. 12. 2004, č. j. OP/235/2003/Pě, o zřízení předmětných věcných břemen. Toto rozhodnutí napadli žalobci odvoláním, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl.

V úvodu Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí poukázat na ústavně vymezený prostor, ve kterém se státní orgány mohou při úvaze o vyvlastnění pohybovat. Dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Rubem takto definovaného absolutního subjektivního práva jsou pak i závazky z vlastnického práva vyplývající. Čl. 11 odst. 3 Listiny totiž mimo stanoví, že vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva, je pak dle odst. 4 citovaného ustanovení možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Již z těchto základních ústavně normovaných zásad je patrné, že vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, přicházející v úvahu jen tehdy, pokud není jiného východiska. Omezení vlastnického práva pak má vždy přednost před úplným vyvlastněním vlastnického práva.

Nesouhlasný postoj osoby, jejíž vlastnické právo má být omezením či úplným vyvlastněním dotčeno, nikdy nemůže být bez právní relevance. Pokud však objektivně není možné najít jiné vhodné řešení a dotýčný vlastník přesto stále setrvává na svém odmítavém postoji, nezbyvá, než aby čelil zásadě uvedené v již zmíněném čl. 11 odst. 3 Listiny, podle kterého vlastnické právo zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Obecným zájmem pak beze sporu je mimo jiné i zájem zcela konkrétních osob na přístup k jejich nemovitosti.

Výše zmíněné Listinou vymezené zásady jsou pak promítnuty do předpisů nižší právní síly – v daném případě a v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí do příslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdy účinném znění (dále jen „stavební zákon“).

Dle § 108 odst. 1 stavebního zákona pozemky, stavby a práva k nim potřebné pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu bylo možné vyvlastnit nebo vlastnická práva k nim omezit rozhodnutím stavebního úřadu. Dle druhého odstavce citovaného ustanovení bylo vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu pro (mimo jiné) vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě.

Dle § 110 odst. 1 stavebního zákona bylo možné vyvlastnit jen tehdy, nebylo-li možno cíle vyvlastnění dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem. Dle odst. 2 citovaného ustanovení musí být vyvlastnění v souladu s cíli a záměry územního plánování, který se prokazuje zpravidla územním rozhodnutím. Pokud účel, pro který se vyvlastňuje, nevyžaduje vydání územního rozhodnutí, zkoumá se soulad s cíli a záměry územního plánování přímo ve vyvlastňovacím řízení.

Žalovaný ve své kasační stížnosti namítal nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v tom, že soud nesprávně posoudil otázku obsahu správního spisu, když vytkl žalovanému, že v něm chybí územní plán obce Samotišky, místo aby v tomto směru sám provedl dokazování.

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit žalovanému v tom ohledu, že schválený a platný územní plán obce, jehož závazná část byla podle dřívější právní úpravy vydávána formou obecně závazné vyhlášky obce (v daném případě vyhláška obce Samotišky č. 1/2000), je veřejně přístupným dokumentem, který musí být k dispozici k nahlédnutí na obecním úřadě dané obce (v době rozhodování správních orgánů dle § 131 a § 133 stavebního zákona) a je samozřejmě základním podkladem i pro rozhodování příslušného stavebního úřadu, byl mu tedy znám z jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud tudíž nepovažuje za nezbytné a ani reálné, aby byl originál územního plánu součástí správního spisu. Pokud by účastníci řízení měli o jeho obsahu pochybnosti, mohli do něho kdykoli v průběhu správního řízení nahlédnout. I přesto bylo jistě vhodné, aby stavební úřad či žalovaný pro zjednodušení postupu založili kopie relevantních částí územního plánu do správního spisu. Je pravdou, že tak správní orgány neučinily a že příslušnou grafickou část územního plánu s vyznačením sítě místních komunikací v obci přiložil žalovaný až ke kasační stížnosti. Nic ovšem nebránilo krajskému soudu, pokud si chtěl obsah těchto částí územního plánu ověřit, aby si ho v průběhu řízení před soudem jednoduše vyžádal buďto od žalovaného, nebo přímo od Obecního úřadu Samotišky. Krajský soud opominul, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního se na rozdíl od předchozí právní úpravy odehrává v tzv. plné jurisdikci správního soudu, který má dle § 77 odst. 2 s. ř. s. vždy možnost v případě potřeby doplnit dokazování provedené správním orgánem. Pro nedostatečné zjištění skutkového stavu správní soud dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zruší bez jednání napadené správní rozhodnutí tehdy, pokud by bylo nezbytné jeho rozsáhlé a zásadní doplnění, které by přesahovalo výše uvedený rámec dokazování před správním soudem. Tak tomu v daném případě rozhodně nebylo, Nejvyšší správní soud proto uznal předmětnou kasační námitku žalovaného jako důvodnou.

Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani se závěrem krajského soudu, že by rozhodnutí správních orgánů v dané věci byla nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Krajský soud správním orgánům vytýká, že se nedostatečně zabývaly k vlastnickým právům žalobců šetrnějším alternativním řešením, přičemž nezhodnotily nákladnost případného uvedení alternativní cesty do patřičného stavu a nezdůvodnily svůj závěr, proč je toto alternativní řešení v rozporu s cíly a záměry platného územního plánu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že již stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí s odkazem na jednoznačná stanoviska obce Samotišky, která jsou součástí správního spisu, zřetelně konstatoval, že alternativní cesta přes pozemek parc. č. 336 je neudržovaná a při špatném počasí a v zimním období neprůjezdná polní cesta v památkově chráněné oblasti, která je zcela nevhodná pro nutný obslužný provoz a po níž větší vozidla (popeláři, fekální vůz apod.) pro omezený manipulační prostor vůbec neprojedou, a že obec Samotišky na vybudování řádné příjezdové komunikace na této trase nemá finanční prostředky a ani takovou akci neplánuje. Zároveň stavební úřad opět s odkazem na stanovisko obce uvedl, že naopak příjezdová cesta k pozemkům a stavbám osob zúčastněných na řízení, na níž měla být zřízena předmětná věcná břemena, je v územním plánu obce na pozemku parc. č.

368 v k. ú. Samotíšky vyznačena a při tvorbě územního plánu k ní nebyly vzneseny připomínky. Dále poukázal na územní rozhodnutí ze dne 18. 10. 1989, č. j. ÚPA 5565/89/Rf/Dč, jímž bylo povoleno umístění staveb dvou rodinných domů osob zúčastněných na řízení, které počítalo s vybudováním příjezdové cesty k těmto domům přes pozemek parc. č. 368 v délce cca 80 m, z čehož vyplývá, že se muselo jednat o cestu navrhovanou osobami zúčastněnými na řízení, nikoliv o cestu navrhovanou žalobci.

Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí přisvědčil uvedeným závěrům stavebního úřadu a znovu zdůraznil, že způsob komunikačního napojení rodinných domů i území a staveb (odpovídající variantě navrhované osobami zúčastněnými na řízení) byl mimo jiné i s ohledem na vydaná územní rozhodnutí posuzován zpracovatelem územně plánovací dokumentace a po té logicky pojat do územního plánu obce Samotíšky jako součást komunikační sítě obce. Přijetím alternativního návrhu žalobců by došlo k zaslepení a zrušení územním plánem uvažované komunikace a k zásadní přeměně a rozšíření komunikačního systému v této části obce. Žalobci navrhované řešení je tedy v rozporu se záměry schválenými územním plánem. Žalovaný znovu připomněl, že pozemek parc. č. 336, jehož mělo být pro řešení navrhované žalobci využito, je účelovou komunikací v majetku obce, která se v zimě neudrzuje. Možnost realizace přístupu a příjezdu k rodinným domům osob zúčastněných na řízení způsobem navrhovaným žalobci tak záleží především na finančních možnostech obce Samotíšky. Navrhovatelé věcných břemen nemohli bez řádných záruk obce, že zpevní alternativní komunikaci, aby odpovídala požadavkům na průjezd těžších vozidel a že obec bude schopna i v zimě zajistit údržbu této komunikace, přijmout jiné řešení, které by bez těchto záruk mohlo vést k úplnému znemožnění jejich přístupu a příjezdu ke stavbám v zimním období. Navrhovatelé tedy nutně museli vycházet ze záruk, která jim poskytují příslušná správní rozhodnutí a platný územní plán. Z prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že zpevnění části pozemku parc. č. 368 odpovídající věcným břemenům provedou navrhovatelé svým nákladem, podle žalovaného však nelze navrhovatele nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali alternativní veřejnou komunikaci (parc. č. 336) v rozsahu, který překračuje rámec potřeby pro provoz dvou rodinných domů, jímž navíc dle územního plánu a územního rozhodnutí náleží jiný způsob komunikačního napojení. Z těchto důvodů dospěl žalovaný obdobně jako prvostupňový stavební úřad k závěru, že zřízení věcných břemen, jak bylo navrhováno osobami zúčastněnými na řízení, je jediným možným a ve svých důsledcích nejmírnějším zásahem do vlastnických práv žalobců a je tedy dán veřejný zájem na tomto omezení vlastnického práva žalobců.

Z uvedeného je tedy zřetelně patrné, že se správní orgány prvního i druhého stupně alternativním řešením navrhovaným žalobci důkladně zabývaly, včetně toho, že se vypořádaly se znaleckým posudkem předloženým žalobci, a uvedly přezkoumatelné důvody, proč považují toto řešení, byť by znamenalo menší zatížení pozemku žalobců věcnými břemeny než původní varianta, za nerealizovatelné, přičemž zároveň srozumitelně vysvětlily, že platný územní plán počítá právě s původně navrhovaným komunikačním napojením pozemků a staveb osob zúčastněných na řízení a naopak nepočítá s tím, že by se součástí komunikační sítě obce, jež je obcí udržována a zabezpečována, měla stát alternativní komunikace, jejíž využití je pro uvedený účel navrhováno žalobci. Nejvyšší správní soud tedy nemůže aprobovat závěr krajského soudu,

že by předmětná rozhodnutí správních orgánů trpěla nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů, naopak shledal argumenty správních orgánů velmi přesvědčivými.

Žalobci totiž ani nečinili sporným, že je alternativní komunikace, tedy úvozová polní cesta, za špatného počasí a v zimním období nesjízdná a že je v každém případě neprůjezdná pro větší vozy, jejichž přístup je pro zajištění provozu rodinných domů osob zúčastněných na řízení nezbytný. Tato skutečnost vyplývá nejen ze správními orgány citovaných jednoznačných vyjádření obce, ale i ze samotného znaleckého posudku předloženého žalobci, který je součástí správního spisu, včetně k němu přiložené fotodokumentace. Sám znalec Zdeněk Wildner v závěrech zmíněného znaleckého posudku uvádí, že doporučuje alternativní variantu navrženou žalobci, ovšem za předpokladu provádění odpovídající běžné údržby těchto alternativních komunikací. Tato údržba však, jak vyplývá z výše uvedeného, zajištěna není a obec Samotišky se jasně vyjádřila, že ji nehodlá zajišťovat ani v budoucnu.

Žalobci se mýlí, pokud se domnívají, že údržba těchto žalobci preferovaných komunikací je povinností obce. Z vyjádření Obecního úřadu Samotišky, který je příslušným silničním správním úřadem pro místní komunikace a veřejné účelové komunikace nacházející se na území této obce, vyplývá, že komunikace na pozemku parc. č. 336 je sice v majetku obce, obec ji ovšem nepovažuje za místní komunikaci, nýbrž za účelovou komunikaci, přičemž tato komunikace se v zimě neudržuje. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) rozhoduje právě příslušný silniční správní úřad o zařazení konkrétní komunikace mj. do kategorie místních komunikací, a to na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení. Podle § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je místní komunikace veřejně přístupnou komunikací, která slouží převážně místní dopravě na území obce, zatímco veřejně přístupná účelová komunikace je dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Byť tedy § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích počítá s tím, že vlastníkem místních komunikací je obec, zatímco vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba, ve skutečnosti rozhodující pro určení kategorie pozemní komunikace není primárně osoba jejího vlastníka, ale to, které ze zákonných definic jednotlivých kategorií pozemních komunikací tato komunikace ve skutečnosti odpovídá, případně, do které z těchto kategorií pozemních komunikací byla v souladu se zákonem zařazena rozhodnutím silničního správního úřadu. Kromě toho i obec je právnickou osobou, zákon o pozemních komunikacích tedy nevylučuje, aby ve vlastnictví obce byly nejenom místní komunikace, nýbrž i veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemky, na nichž se tyto komunikace nacházejí, pokud tyto komunikace nejsou z hlediska občanského práva samostatnou věcí).

Zatímco povinností vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemku pod ní) je v zásadě strpět její obecné užívání, tedy žádným způsobem nebránit ostatním uživatelům této komunikace ve výkonu jejich oprávnění používat veřejnou cestu obvyklým způsobem a k obvyklému účelu (k tomu srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans

2/2007 - 128, dostupný na www.nssoud.cz), u místních komunikací vyplývají z § 9 odst. 4 a § 27 zákona o pozemních komunikacích a z prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu povinnosti jejich vlastníka, tedy obce, o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich schůdnost a sjízdnost. Ani u místních komunikací ovšem tato povinnost neplatí bezvýjimečně. Pokud má příslušný úsek místní komunikace malý dopravní význam, může se obec rozhodnout, že nebude v zimním období zajišťovat jeho schůdnost a sjízdnost odstraňováním sněhu a náledí, a v takovém případě postačí, když tento úsek odpovídajícím způsobem označí, přičemž vymezení těchto úseků místních komunikací stanoví obec svým nařízením (§ 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích).

Povinnost obce Samotišky provádět údržbu komunikací navrhovaných žalobci nevyplývá ani ze zákona o obcích, jak se žalobci mylně domnívají. Jedním z úkolů obce v rámci výkonu její samostatné působnosti je jistě pečovat o uspokojování potřeb svých občanů mj. v oblasti dopravy a spojů, jak stanoví § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by obec měla povinnost pečovat o každou veřejnou cestu na svém území či o každou takovou komunikaci ve svém vlastnictví. Je na obci, aby vzhledem k potřebám svých občanů i k rozpočtovým prostředkům, které má k dispozici, stanovila síť místních komunikací, které budou dostatečným způsobem zajišťovat základní dopravní obslužnost v obci, přičemž k tomuto účelu má sloužit mj. právě územní plán. Jak již bylo uvedeno, tuto otázku řeší rovněž platný územní plán obce Samotišky, a to ve prospěch varianty navrhované osobami zúčastněnými na řízení a v neprospěch varianty navrhované žalobci. Jak již bylo rovněž konstatováno, žalobci měli možnost uplatnit proti takovému dopravnímu řešení v době projednávání návrhu územního plánu připomínky, což neučinili.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za dané situace, kdy obec není povinna ani ochotna zajistit nutnou úpravu ani údržbu žalobci preferované komunikace, nelze po osobách zúčastněných na řízení spravedlivě požadovat, aby tak činily samy svým nákladem. Z výše uvedeného je zřejmé, že požadovanému účelu by komunikace na pozemku parc. č. 336 mohla sloužit jen tehdy, pokud by byl nejen zpevněn její povrch, ale pokud by byla i rozšířena pro průjezd větších vozidel, přičemž následně by musela být prováděna její údržba, a to zejména v zimním období. I pokud by obec jako vlastník pozemku souhlasila s takovými zásahy ze strany osob zúčastněných na řízení a i pokud by mohla být taková úprava uvedené komunikace povolena příslušným stavebním úřadem, na což rozhodně nelze na základě dosavadních informací spoléhat, je zřejmé, rovněž vzhledem k délce komunikace, která by takto musela být upravena a následně udržována, že by osoby zúčastněné na řízení musely vynaložit nepoměrně vyšší náklady na takové řešení, než je zpevnění cesty na pozemku parc. č. 368. Tomu by se ostatně ani v případě realizace alternativního řešení nevyhnuli, pouze by se týkalo kratšího úseku.

Jak již bylo konstatováno, vlastnické právo žalobců k pozemku parc. č. 368 požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich pozemkům a stavbám, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohly vůbec užívat. Po osobách zúčastněných na řízení lze tedy požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou

ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by takovým spíše hypotetickým řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva žalobců získáno, neboť by stejně muselo dojít k zatížení předmětného pozemku žalobců věcnými břemeny, byť v o něco menším rozsahu. Uvedené platí zvláště za situace, kdy komunikace vedoucí přes pozemek parc. č. 368 ve vlastnictví žalobců byla nejen osobami zúčastněnými na řízení, ale i dalšími osobami, dlouhodobě užívána, čemuž odpovídalo i dosavadní umístění oplocení uvnitř pozemku parc. č. 368, a tato situace trvala až do okamžiku, než byla tato komunikace zásahem žalobců uzavřena. Byť tedy žalovaný nedospěl k jednoznačnému závěru, že by přes pozemek žalobců ve skutečnosti vedla veřejně přístupná účelová komunikace a že by tudíž osobám zúčastněným na řízení svědčilo oprávnění obecného užívání této komunikace (viz výše), byli to v každém případě žalobci, kdo uzavřením této cesty zasáhli do pokojného stavu a přiměli tudíž vlastně osoby zúčastněné na řízení domáhat se zřízení předmětných věcných břemen.

Za těchto okolností tedy Nejvyšší správní soud neshledal nezbytným, aby správní orgány zjišťovaly přesné vyčíslení nákladů spojených s řešením dopravního spojení navrhovaného žalobci či aby zjišťovaly, zda by s tímto spíše hypotetickým řešením souhlasil rovněž vlastník dalšího dotčeného pozemku parc. č. 360. Nejvyšší správní soud tedy ke kasační stížnosti žalovaného i JUDr. J. S. shledal nezákonným závěr krajského soudu o tom, že by žalobou napadené rozhodnutí trpělo v uvedených ohledech nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů či nedostatečným zjištěním skutkového stavu, proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Další postup specializovaného senátu Krajského soudu v Ostravě však bude spočívat pouze v tom, že věc krátkou cestou předá jinému úseku téhož soudu, který bude příslušný o podané žalobě, po její případné nezbytné úpravě, rozhodnout v řízení dle části páté občanského soudního řádu, neboť jak již bylo vysvětleno výše, od 1. 1. 2007 jsou k řízení ve věcech vyvlastnění či omezení vlastnického práva příslušné soudy v občanském soudním řízení, a to soudy krajské, které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu. Místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě je v předmětné věci dána ustanovením § 250 odst. 2 o. s. ř. Jestliže tedy věc již nespadá (pro změnu věcné příslušnosti) k projednání a rozhodnutí specializovanému senátu soudu pro věci správního soudnictví, ale má o ní rozhodovat jiný senát téhož soudu podle občanského soudního řádu, věc musí být krátkou cestou, interním neformálním postupem bez procesního rozhodování, předána příslušnému soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí (viz rozsudek zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8, www.nssoud.cz a již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 28/2007 - 103).

O nákladech řízení bude rozhodovat soud v občanském soudním řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. března 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu