



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Davida Rause, Ph.D., a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Malika invest, a. s.**
sídlem Hanusova 1537/3a, Praha 4
zastoupen JUDr. Adamem Rakovským, advokátem
sídlem Václavská 316/12, Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti: 1. Ing. L. P.
bytem X

2. Ing. L. P.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2022, č. j. KUŽL 47307/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 9. 6. 2022, č. j. KUZL 47307/2022, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám advokáta JUDr. Adama Rakovského do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:**I. Shrnutí podstaty věci**

- 1. Žalobou se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2022, č. j. KUZL 47307/2022, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Vizovice ze dne 11. 2. 2022, č. j. MUVIZ 002495/2022. Městský úřad jako vyvlastňovací úřad rozhodl o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene na části pozemku žalobce p. č. X v k. ú. Z. pro účel zajištění nezbytného přístupu spočívajícího v právu chůze a jízdy ve prospěch pozemků vyvlastnitelů (osob zúčastněných na řízení) p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH v k. ú. X.

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

- 2. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasahuje do jeho práv. Vyvlastněním totiž bude vytvořen nový přístup do průmyslového areálu. V současné době existuje pouze jeden vstup, ten je opatřen závorou a vrátnicí. Je tak zajištěno, že do areálu budou mít přístup pouze povolané osoby. Zřízením nového přístupu se značně zkomplikuje zajištění bezpečnosti areálu. Do zajištění bezpečnosti areálu přitom jeho uživatelé investovali nemalé finanční prostředky. Na druhou stranu vyvlastnitelé jsou povinni zaplatit jen za zřízení věcného břemene. Takový postup nemůže být v souladu s veřejným zájmem. Žalobce poukazuje také na to, že dle § 1032 odst. 2 občanského zákoníku nelze povolit nezbytnou cestu přes prostor uzavřený za tím účelem, aby do něj cizí osoby neměly přístup. Přestože je nezbytná cesta odlišným institutem než vyvlastnění, v otázce posouzení veřejného zájmu je dané ustanovení aplikovatelné.
- 3. Žalobce namítá, že nemůže dojít k naplnění účelu vyvlastnění, neboť silniční správní úřad nevydal povolení o připojení pozemku žalobce k veřejné komunikaci, tedy povolení se zřízením sjezdu. Bez tohoto povolení napadené rozhodnutí nemůže obstát. Doložit toto povolení bylo povinností vyvlastnitelů. Nadto žalobce dodává, že nedává smysl argumentace žalovaného, že v minulosti byl pozemek jako sjezd využíván. To totiž neznamená, že tímto způsobem může být užíván.
- 4. I pokud by však silniční správní úřad povolení o připojení vydal, nebylo by možné účelu vyvlastnění dosáhnout. Mezi pozemky vyvlastnitelů a veřejnou komunikací se totiž nachází další dva pozemky, které nejsou vyvlastnitelé oprávněni užívat. Žalovaný se touto

skutečností odmítl zabývat. Uvedl pouze, že se věci zabývá v rozsahu vymezeném v žádosti o vyvlastnění. Takový výklad nemůže obstát, neboť jde o podstatnou otázku pro posouzení naplnění účelu vyvlastnění.

5. Závěrem žalobce namítá, že vyvlastnitelé měli v souladu se zásadou ultima ratio nejdříve podat návrh k civilnímu soudu na povolení nezbytné cesty dle § 1029 odst. 2 občanského zákoníku. Argumentace žalovaného ohledně nezávislosti soukromého a veřejného práva je v rozporu s občanským zákoníkem i zákonem o vyvlastnění. Soukromé a veřejné právo nejsou izolované světy, které na sebe nemají žádný vliv. Dle žalobce nebyly naplněny podmínky pro vyvlastnění, neboť účelu vyvlastnění bylo možné dosáhnout jiným způsobem.
6. Ze shora uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

7. Žalovaný uvádí, že vyvlastnitelé si byli vědomi toho, že do areálu existuje jediný vstup, a prokázali, že tento vstup včetně navazujících pozemků užívat nemohou, neboť jednání s ostatními uživateli areálu byla neúspěšná. K dosažení pozemků vyvlastnitelů je trasa přes pozemek žalobce kratší a vyvlastnitelé zjevně nemají problém s užíváním navazujících pozemků. Zvolená trasa tak omezuje menší okruh osob. Dle žalovaného se jedná o nejšetrnější možné řešení, pro zajištění nezbytného přístupu bude použita část pozemku žalobce o ploše 74 m² z celkových 174 m².
8. V minulosti byl pozemek žalobce jako vjezd do areálu využíván. Proto má žalovaný za to, že omezení vlastnického práva je přípustné, a to bez ohledu na to, kdo ponese náklady na zajištění bezpečnosti areálu. Dle žalovaného nelze podmiňovat výsledek vyvlastňovacího řízení tím, zda byla věc řešena před civilním soudem. Závěrem žalovaný uvádí, že vyvlastňovací úřad je vázán žádostí a není oprávněn ji rozšiřovat. Pokud vyvlastnitelé podali žádost pouze vzhledem k pozemku žalobce, lze důvodně přepokládat, že s užíváním navazujících pozemků nemají potíže.
9. Žalovaný proto navrhuje žalobu zamítnout jako nedůvodnou; na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

IV. Shrnutí obsahu vyjádření osob zúčastněných na řízení

10. Osoby zúčastněné na řízení podaly společné vyjádření k žalobě. Vjezd do areálu na pozemku žalobce byl využíván více než 20 let, a to minimálně do roku 2006. V současné době není vjezd používán, protože společnost FAGUS, a. s. – největší uživatel a majitel areálu neoprávněně využívá pozemky osob zúčastněných na řízení. Pokud však ztratí možnost průjezdu, bude využívat vjezd na pozemku žalobce a bude muset být řešena otázka bezpečnosti areálu. Proto všechny kroky směřují k udržení současného stavu. V této souvislosti poukazují osoby zúčastněné na řízení na to, že povrch pozemku žalobce byl poškozen a byly na něj umístěny betonové překážky.
11. Dále osoby zúčastněné na řízení uvádějí, že navrhli žalobci a společnosti FAGUS zřízení nového věcného břemene přes pozemek, na kterém se nachází vstup do areálu. Žalobce návrh neodmítl, avšak stanovil si nepřijatelné podmínky. Argumentace, že vyvlastňovací řízení mohlo být zahájeno až poté, co by přístupovou cestu zakázal soud, je absurdní. To by

nadřadilo rozhodnutí stavebního úřadu nad rozhodnutí soudu. Pozemky navazující na pozemek žalobce jsou ve vlastnictví státu a jsou po celou dobu užívány všemi bez právního titulu.

IV. Posouzení věci

12. Žaloba byla podána včas (§ 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního /dále jen „s. ř. s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
13. Zdejší soud tak napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná; rozhodoval bez jednání za splnění podmínek podle § 51 s. ř. s.
14. Zdejší soud o žalobě rozhodoval přednostně v souladu s § 56 odst. 1 s. ř. s., neboť pro takový postup s ohledem na charakter věci shledal dostatečně závažné důvody. Současně stav vyřizování věcí podle pořadí, v jakém do soudního oddělení 62 zdejšího soudu došly, přednostní projednání a rozhodnutí v této věci bez újmy účastníkům řízení v jiných věcech umožnil.
15. Mezi žalobcem a žalovaným je sporné, zda byly v posuzované věci naplněny podmínky pro omezení vlastnického práva žalobce k jeho pozemku za účelem zajištění nezbytného přístupu k nemovitostem vyvlastnitelů.
16. Listina základních práv a svobod (čl. 11 odst. 4) vyžaduje současné splnění tří podmínek pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva, a to 1) existenci veřejného zájmu, 2) zákonný důvod zásahu do vlastnického práva (vyvlastňovací titul) a 3) poskytnutí náhrady.
17. Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), pak tyto základní podmínky dále konkretizuje a rozšiřuje (§ 3 až 5 a § 10): 1) účel vyvlastnění stanovený zákonem, 2) veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění, který převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, 3) vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění (přiměřenost), 4) vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem (subsidiarita), 5) nezbytnost souladu s cíli a úkoly územního plánování a 6) poskytnutí náhrady za vyvlastnění.
18. Žalobce vymezil 4 žalobní body. Ze dvou různých důvodů namítá, že omezením vlastnického práva nebude dosaženo zamýšleného účelu. Dále namítá, že vyvlastnění není ve veřejném zájmu. A konečně, že v posuzované věci není naplněna podmínka subsidiarity vyvlastnění, neboť jeho účelu bylo možné dosáhnout jiným způsobem.
19. Námitkou, že není naplněna podmínka subsidiarity vyvlastnění, resp. že se správní orgány naplněním dané podmínky dostatečně nezabývaly, se zdejší soud zabýval jako první. A shledal ji důvodnou.
20. V posuzované věci bylo o vyvlastnění rozhodnuto na základě vyvlastňovacího titulu stanoveného v § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterého 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. Dle výroku I. prvostupňového rozhodnutí bylo omezeno vlastnické právo žalobce pro účely zajištění nezbytného přístupu k nemovitostem vyvlastnitelů.

21. Žalobce v obou stupních řízení vznesl námitku, že vyvlastnitelé byli povinni podat návrh na povolení nezbytné cesty k civilnímu soudu. Obdobně argumentoval také před zdejšími soudem.
22. Podle § 1029 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, může vlastník nemovité věci, na níž nelze řádně hospodařit či jinak ji řádně užívat proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou, žádat, aby mu soused za náhradu povolil nezbytnou cestu přes svůj pozemek. Podle odst. 2 téhož ustanovení může nezbytnou cestu soud povolit v rozsahu, který odpovídá potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, a to i jako služebnost. Zároveň musí být dbáno, aby soused byl zřízením nebo užíváním nezbytné cesty co nejméně obtěžován a jeho pozemek co nejméně zasažen. To musí být zvlášť zváženo, má-li se žadateli povolit zřízení nové cesty.
23. Vyvlastňovací úřad k této námitce uvedl, že v předchozím řízení žalobce odkázal na civilní soud, nicméně žalovaný jeho postup označil za nesprávný. Vyvlastňovací úřad dodal, že právní řád nabízí několik možností, jak dosáhnout omezení vlastnického práva k pozemku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že výsledek řízení o vyvlastnění nelze podmiňovat tím, zda byla věc řešena před civilním soudem. Institut nezbytné cesty a institut vytvoření podmínek pro přístup či příjezd k nemovité věci jsou rozdílnými právními nástroji, kterými se sice řeší podobné situace, ovšem každý má jiné dopady. Žalovaný dále odkázal na § 1 odst. 1 větu druhou občanského zákoníku, dle které je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného.
24. Zdejší soud souhlasí se žalobcem, že vypořádání dané námítky je v rozporu s § 3 odst. 1 věty druhé vyvlastňovacího zákona, dle které není vyvlastnění přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. Ten je přitom projevem toho, že vyvlastnění má povahu ultima ratio – jde až o poslední možnost nabytí vlastnického práva (je ve veřejném zájmu, aby zásah do cizích vlastnických práv byl co nejšetrnější).
25. V zásadě se tak správní orgány odmítly naplněním podmínky subsidiarity vyvlastnění zabývat. Dle zdejšího soudu tak zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů totiž lze hovořit též v situaci, kdy správní orgán své rozhodnutí neodůvodní dostatečně vzhledem k požadavkům zákona.
26. Uvedený závěr nachází rovněž oporu v judikatuře Nejvyššího správní soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 191/2016 – 52: „*Stavební zákon jako jeden z účelů, pro který lze vyvlastnit, předpokládá zajištění příjezdu k pozemku. Podmínkou bránící vyvlastnění je požadavek stanovený v § 3 odst. 1 věta druhá zákona o vyvlastnění, který spočívá v tom, že vyvlastnění pro takový účel není přípustné tehdy, je-li možno práva k pozemku potřebná pro zajištění přístupu (příjezdu) k pozemku získat dohodou nebo jiným způsobem. Z obsahu spisu je zjevné, že dohoda nebyla mezi účastníky řízení možná. Z uvedeného důvodu bylo tedy nutné zabývat se tím, zda tak lze učinit jiným způsobem. Právě to správní orgány učinily a posuzovaly, lze-li využít možnost nezbytné cesty ve smyslu § 1029 občanského zákoníku. Právě § 1029 občanského zákoníku ve svém prvním odstavci předpokládá možnost požadovat po sousedovi povolení nezbytné cesty přes jeho pozemek za situace, v níž pozemek vlastníka není dostatečně*

spojen s veřejnou komunikací. Taková nezbytná cesta má pak odpovídat potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat. Krajský soud zdůraznil, že řízení o vyvlastnění se sice děje podle veřejnoprávních předpisů, ale je zapotřebí vzít v úvahu, že § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění preferuje možnost dosažení účelu vyvlastnění soukromoprávními instituty, dohodou či jiným způsobem.“

27. Dle zdejšího soudu nicméně nelze uvedené vykládat tak, že v případě, kdy je účelem vyvlastnění vytvoření podmínek pro nezbytný přístup nebo příjezd k pozemku nebo stavbě, je bez ohledu na všechny okolnosti nutné podat návrh na povolení nezbytné cesty k civilnímu soudu. Podmínky pro povolení nezbytné cesty jsou totiž z nemalé části upraveny jinak než podmínky pro vyvlastnění. Je tedy možné, že nebudou dány podmínky pro povolení nezbytné cesty, avšak podmínky pro vyvlastnění tu budou (a naopak), viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 22 Cdo 880/2018.
28. V souvislosti posuzované věci je přitom vhodné zmínit § 1032 odst. 2 občanského zákoníku (na toto ustanovení poukazuje sám žalobce v rámci jiné žalobní námitky), dle kterého nelze povolit nezbytnou cestu přes prostor uzavřený za tím účelem, aby do něj cizí osoby neměly přístup, ani přes pozemek, kde veřejný zájem brání takovou cestu zřídit. Toto omezení tedy zákon o vyvlastnění nezná.
29. Na druhou stranu je vhodné též poukázat na závěry učiněné v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3242/2015, dle kterého: „*Aplikace § 1032 odst. 2 o. z. dopadá na situace uzavřených prostor, přes které nemá být nezbytná cesta zřízena, přičemž uzavřenými prostory jsou budovy, uzavřený dvůr či prostor u obytného domu, který je uzavřen oplocením před vstupem cizích osob [k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1171/2016 (dostupné na www.nsoud.cz)]. Ovšem v posuzovaném případě byla situace typově odlišná, když se žalobkyně domáhala povolení nezbytné cesty nikoliv přes uzavřený areál žalované, nýbrž povolení nezbytné cesty k předmětným budovám, které se v uzavřeném prostoru žalované již nacházejí. Na tyto případy přitom aplikace § 1032 odst. 2 o. z. stran uzavřených prostor nedopadá.“*
30. Výše uvedené však musí vzít v potaz primárně vyvlastňovací úřad, resp. žalovaný (zdejšímu soudu nahrazovat správní úvahu nepřisluší), a přezkoumatelným způsobem vyložit, zda lze účelu vyvlastnění v posuzované věci dosáhnout prostřednictvím návrhu na povolení nezbytné cesty dle občanského zákoníku (posoudit jako předběžnou otázku). Taková úvaha však v napadených rozhodnutích zcela absentuje. Argumentace nezávislostí soukromého a veřejného práva je přitom zcela nepřijatelná.
31. Dále se zdejší soud zabýval námitkou, že nemůže být naplněn účel vyvlastnění, protože vyvlastnitelé mohou využívat pozemek žalobce ke zpřístupnění svých pozemků, pouze pokud budou mít oprávnění užívat pozemky, které se nachází mezi pozemkem žalobce a pozemky vyvlastnitelů. To však dle žalobce nemají, resp. to nebylo v řízení prokázáno. I s touto námitkou se zdejší soud ztotožnil.
32. Také tuto námitku vznesl žalobce v obou stupních řízení. Vyvlastňovací úřad k námitce uvedl, že dané pozemky jsou ve vlastnictví Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, a dále poukázal na vyjádření vyvlastnitelů, dle kterého mají přístup na pozemky „předjednaný“. Poukázal také na to, že se ve správním spisu nachází žádost o pronájem pozemků. Ve zbytku pak odkázal na vypořádání dané námitky v předcházejícím rozhodnutí žalovaného.

33. Žalovaný v něm uvedl, že vyvlastňovací úřad je vázán podaným návrhem a není oprávněn jej rozšiřovat. Žalovaný připustil nutnost užívání pozemků pro naplnění účelu vyvlastnění, nicméně dodal, že vyvlastňovacímu úřadu nepřísluší předjímat právní vztahy mezi vyvlastniteli a vlastníkem pozemků – pokud vyvlastnitelé podali žádost pouze vzhledem k pozemku žalobce, lze důvodně předpokládat, že s užíváním navazujících pozemků nemají potíže. Prakticky totožné uvedl žalovaný také v nyní napadeném rozhodnutí.
34. Zdejší soud souhlasí s tím, že vyvlastňovací řízení je řízením návrhovým a vyvlastňovací úřad není oprávněn rozšiřovat předmět žádosti o vyvlastnění. To však neznamená, že vyvlastňovací úřad může ignorovat svou povinnost – posoudit splnění zákonných podmínek. Podle § 24 odst. 1 věty první zákona o vyvlastnění nebude-li v řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnitelů zamítne do 30 dnů ode dne konání ústního jednání. Podle odst. 2 téhož ustanovení dospěje-li vyvlastňovací úřad k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou splněny, do 30 dnů ode dne konání ústního jednání rozhodne samostatnými výroky o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a o náhradě za vyvlastnění.
35. Jak již bylo výše uvedeno, zákonný důvod zásahu do vlastnického práva (vyvlastňovací titul) je jednou z nutných podmínek vyvlastnění. V posuzované věci je to zajištění podmínek pro nezbytný přístup k nemovitostem vyvlastnitelů. Omezení vlastnického práva žalobce k jeho pozemku k tomuto účelu bezpochyby směřuje. Nepostačí však k dosažení účelu vyvlastnění samo o sobě, neboť k dosažení pozemků vyvlastnitelů by bylo nutné po vstupu do průmyslové areálu prostřednictvím pozemku žalobce dále využít pozemky p. č. XI a p. č. XJ v k. ú. X. To vyplývá ze spisového materiálu a panuje na tom shoda mezi žalobcem, žalovaným i osobami zúčastněnými na řízení.
36. Dle zdejšího soudu není možné zasáhnout do vlastnického práva, aniž by bylo postaveno na jisto, že tento zásah povede k faktickému dosažení účelu vyvlastnění. Je přitom povinností správních orgánů postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). To, že vyvlastnitelé „nemají potíže“ s užíváním pozemků, resp. jak uvádějí ve svém vyjádření k žalobě – pozemky jsou po celou dobu všemi užívány bez právního titulu, vyplývá pouze z jejich vyjádření. Ze žádosti o pronájem pozemků ze dne 1. 9. 2019 pak plyne pouze to, že vyvlastnitelé žádali o pronájem pozemků, a že žádost podali prostřednictvím podatelny územního pracoviště Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v Brně.
37. Pokud si s tímto správní orgány vystačily, postupovaly v rozporu se zákonem a rozhodovaly tak na základě skutkového stavu, který nemá ve správním spisu dostatečnou oporu. Také tato vada musí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
38. Výše uvedené nachází oporu také v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2021, sp. zn. 22 Cdo 1826/2020, ve kterém je uvedeno: „*Bude však nutné, aby žadatel o nezbytnou cestu v řízení tvrdil a prokázal skutečnosti opodstatňující uzavřít, že není třeba žalovat všechny vlastníky pozemků nacházející se mezi pozemkem žadatele a veřejnou cestou, protože někteří z vlastníků těchto pozemků již umožnili (na základě příslušného právního titulu) užívat žalobci jejich pozemek nebo jeho část jako nezbytnou cestu. Tím bude zajištěno, že vyhoví-li soud žalobě a nezbytnou cestu povolí, bude mít žadatel o její zřízení zajištěn přístup ke své nemovitosti z veřejné cesty, a bude tak naplněn účel institutu nezbytné cesty ve smyslu § 1029 odst. 1 o. z.*“ Tento rozsudek se sice týká institutu nezbytné cesty, závěry v něm obsažené však mohou být analogicky použity i pro danou věc; tím spíše v případě vyvlastnění musí být zajištěno, že

bude dosažen jeho účel. Vyvlastnitelé však v nyní posuzovaném případě setrvali pouze v rovině tvrzení.

39. Žalobce dále namítal, že v posuzované věci nepřevážil veřejný zájem nad zachováním jeho dosavadních práv. Tuto námitku odůvodňuje především tím, že zřízením nového přístupu do průmyslového areálu dojde k narušení zajištění jeho zabezpečení. Žalobce má pak za to, že důvodnost jeho námitky nachází oporu rovněž v § 1032 odst. 2 občanského zákoníku.
40. I tato námitka je důvodná. Rovněž ji žalobce vznesl v obou stupních řízení. Vyvlastňovací úřad k námitce uvedl, že bezpečnost areálu není předmětem řízení a je na zvážení všech subjektů v něm působících, jakým způsobem si zajistí bezpečnost. Obdobně se s danou námitkou vypořádal také žalovaný. Uvedl, že vyvlastnění za účelem zajištění přístupu a příjezdu k pozemkům vyvlastnitelů je přípustné bez ohledu na to, kdo zajistí náklady na zajištění ostrahy a celkové bezpečnosti areálu – to je primárně věcí dohody zúčastněných stran a nikoli vyvlastňovacího řízení.
41. Pro posouzení této námitky je dle zdejšího soudu také podstatné, jakým způsobem správní orgány odůvodnily v napadených rozhodnutích existenci veřejného zájmu, a také to, jakým způsobem veřejný zájem porovnaly se zachováním dosavadních práv žalobce. Dle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění musí být veřejný zájem na vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení prokázán. Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění musí veřejný zájem převažovat nad zachováním práv vyvlastňovaného.
42. Vyvlastňovací úřad odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 1857/2011, ze kterého dovodil závěr, že veřejný zájem je dán přístupem k pozemkům a stavbám. Obdobně též interpretoval § 170 odst. 2 stavebního zákona. Dále poukázal na to, že vyvlastnitelé chtějí své pozemky využívat k podnikatelským aktivitám, přičemž doložili, že přístup na ně není možný přes hlavní vstup do průmyslového areálu (nedošlo k dohodě mezi jednotlivými subjekty). Zájem společnosti, aby vlastníci měli zajištěný přístup ke svým pozemkům a mohli tak na nich hospodařit, dovodil vyvlastňovací úřad rovněž z ustanovení občanského zákoníku, která upravují institut nezbytné cesty. Závěrem pak bez dalšího komentáře odkázal na stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 17. 10. 2013, č. j. 8079/2012/VOP, a na dva rozsudky správních soudů (Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 – 77, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, č. j. 10 Ca 65/98 – 27).
43. Žalovaný též odkázal na zmíněný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích a dále také na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. 31 Ca 82/2000. Uvedl dále, že judikatura je zjevně založena na premise, že omezení vlastnického práva k pozemku, který je vyvlastňován za účelem zřízení přístupu k pozemkům a stavbám vyvlastnitelů, je možné v případě, kdy stavby, k nimž vyvlastnitel požaduje přístup, jsou veřejnoprávně povolené. Proto považoval vyvlastnění za přípustné.
44. Takové odůvodnění zdejší soud považuje za nedostatečné. Vyvlastňovací úřad i žalovaný sice správně poukázali na rozhodnutí soudů, která představují v obdobných věcech jakési východisko pro posouzení existence veřejného zájmu. Lakonicky lze totiž opravdu říci, že ve veřejném zájmu je umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví (ještě jinak řečeno – řádný výkon vlastnického práva či podpora přístupu k povoleným stavbám). Nicméně toto samotné konstatování nemůže stačit, aby bylo možné uzavřít, že v posuzované věci byl

veřejný zájem prokázán, resp. že veřejný zájem převážil nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.

45. Ostatně velmi výstižně to v prvostupňovém rozhodnutí popsal sám vyvlastňovací úřad, který uvedl, že není možno paušalizovat účel vyvlastnění ve všech případech, kdy vlastník nemá zajištěn přístup ke svému pozemku z pozemní komunikace – je nutné vždy individuálně posuzovat jednotlivé případy a zaobírat se podrobně tím, zda právo vlastníka pozemku na přístup k tomuto pozemku převažuje nad vlastnickým právem vlastníka pozemku, který má být vyvlastněn, a to v kontextu ústavně zakotveného principu nedotknutelnosti vlastnictví. Uvedeným se však neřídil a totéž platí pro žalovaného.
46. Správní orgány si v zásadě vystačily pouze s obecnou definicí veřejného zájmu dle odkazované judikatury, aniž by vzaly v potaz další okolnosti posuzované věci. Z napadených rozhodnutí např. vůbec nevyplývá, jak k současnému stavu v průmyslovém areálu došlo.
47. Zde zdejší soud poukazuje na to, že v žádosti o vydání rozhodnutí o vyvlastnění pozemku ze dne 24. 6. 2019 vyvlastnitelé uvedli, že se do dané situace nedostali vlastní vinou, neboť v důsledku převodu vlastnických práv došlo k zamezení volného přístupu na jejich pozemky. V žádosti o zřízení věcného břemene/služebnosti stezky a cesty dohodou ze dne 21. 2. 2019 zase vyvlastnitelé zmiňovali, že se na jejich pozemcích bez souhlasu a adekvátní náhrady čile podniká, a z toho důvodu se rozhodli začít aktivně využívat své vlastnictví.
48. V této souvislosti je přitom vhodné zmínit vyvlastňovacím úřadem odkazované usnesení Nejvyššího soudu. Z toho vyplývá, že velmi podstatné pro posouzení existence veřejného zájmu mohou být okolnosti nabytí vlastnického práva k pozemku, který je v současnosti bez přístupu. Nejvyšší soud konkrétně uvedl, že ačkoli je nepochybně ve veřejném zájmu podporovat přístup k pozemkům a stavbám, nemůže to v zásadě platit za situace, kdy někdo získal vlastnické právo k pozemkům či stavbám v době, kdy k nim přístup nebyl zajištěn.
49. Naopak ve prospěch vyvlastnitelů byla Krajským soudem v Hradci Králové vyložena skutečnost, že přístup k řádně povolené stavbě ztratil bez svého zavinění, neboť pozemek s příjezdovou cestou byl v rámci restituce vrácen původnímu vlastníkov. Dále např. z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 7. 2017, č. j. 51 A 13/2016 – 50, plyne, že podstatná může být také skutečnost, jaký zájem vyvlastnitel sleduje, jednoduše řečeno – na co bude daný pozemek využívat.
50. Okolnosti, které mohou hrát v případě posouzení veřejného zájmu podstatnou roli, tak mohou být velmi různorodé. Tyto okolnosti se přitom odvíjí od podstaty sporu. Nelze tak aprobovat to, že se správní orgány odmítly zabývat dopadem vyvlastnění na zabezpečení průmyslového areálu, neboť z hlediska posuzované věci může hrát tato skutečnost podstatnou roli, a to zvláště v rámci úvahy, zda veřejný zájem převáží nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Správní orgány tak tuto otázku nesprávně označily za irelevantní.
51. Co se pak týče argumentace žalobce § 1032 odst. 2 občanského zákoníku, zdejší soud v rámci prvního žalobní bodu prostřednictvím usnesení Nejvyššího soudu nastínil, jakým směrem by měly vést úvahy správních orgánů ohledně § 1032 odst. 2 občanského zákoníku. Je nicméně pravdou, že pokud vyvlastňovací úřad na základě institutu nezbytné cesty dovedl, že zájmem společnosti je, aby měli vlastníci zajištěný přístup k jejich pozemkům, měl se též

zabývat tím, zda má zmiňované ustanovení z hlediska veřejného zájmu na posuzovanou věc vliv.

52. Podstatné však je primárně to, že správní orgány vycházely toliko z obecné definice veřejného zájmu v obdobných věcech a nevzaly v potaz jiné okolnosti posuzované věci. I v rámci této žalobní námitky tak zdejší soud musí uzavřít, že napadená rozhodnutí postrádají řádné odůvodnění.
53. Zdejší soud pro úplnost dodává, že i v případech, kde je třeba umožnit užívání pozemku nebo stavby, lze jistě shledat veřejný zájem na dosažení tohoto účelu, který převáží nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného (ostatně pokud by tomu tak být nemohlo, stal by se § 170 odst. 2 stavebního zákona obsoletním), nicméně při takto závažném zásahu do vlastnického práva je nutné znát relevantní okolnosti a následně je velmi pečlivě zvážit.
54. Se zbývajícím žalobním námitkou se zdejší soud již neztotožnil. Žalobce měl za to, že bez povolení silničního správního úřadu o připojení jeho pozemku k pozemní komunikaci (silnici III/0495) dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není postaveno na jisto, zda je vůbec možné dosáhnout účelu vyvlastnění. Dle žalobce bylo povinností vyvlastnitelů povolení k žádosti přiložit.
55. Mezi stranami není sporné, že součástí spisu takové povolení není. Žalovaný výslovně uvedl, že se žádné rozhodnutí povolující sjezd na pozemku žalobce nedochovalo. Žalovaný však k této námitce provedl rozsáhlé dokazování, v rámci kterého nashromáždil řadu listin týkajících se povolování staveb v rámci daného průmyslového areálu zejména z období 80. a 90. let minulého století, dále letecké snímky mapující stav v území z let 2003 a 2006 a rovněž aktuální panoramatický snímek. Na základě listin dospěl žalovaný k závěru, že o užívání sjezdu na pozemku žalobce bylo zjevně uvažováno a sjezd musel být „pokojně a právoplatně“ užíván ve vztahu k budovám na pozemcích p. č. XK a XL v k. ú. X. Z leteckých snímků dle žalovaného vyplývá, že budovy na zmiňovaných pozemcích byly od západní části průmyslového areálu odděleny plotem (minimálně živým plotem) a že jediný přístup k těmto budovám vedl minimálně do roku 2006 přes pozemek žalobce. Z panoramatického snímku pak vyplývá, že na pozemku žalobce je provedena zpevněná komunikace, po které lze po odemknutí brány vjet do průmyslového areálu.
56. Žalobce se k provedenému dokazování a z něj vyplynuvším závěrům v žalobě blíže nevyjádřil. Uvedl však, že ze skutečnosti, že jeho pozemek byl v minulosti užíván jako sjezd z pozemní komunikace, nelze dovodit, že takto být užíván může.
57. Zdejší soud samozřejmě nikterak nerozporuje, že připojení sousední nemovité věci na dálnici, silnici či místní komunikaci musí vždy schválit silniční správní úřad. Tato povinnost platí již od účinnosti novely (1. 7. 1984) zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), provedené zákonem č. 27/1984.
58. Na druhou stranu je třeba v posuzované věci vzít v potaz časové hledisko. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 4. 2023, č. j. 10 As 358/2022 – 104: *„Není-li důvod k pochybnostem, že se určité věci v době dávno minulé (tj. kdy časový odstup od rozhodných skutečností podstatně překračuje i vydržecí lhůty nebo lhůty skartační) daly obvyklým či pravidelným způsobem, resp. (úředním) postupem, je důkazní břemeno o tom, že v daném případě tomu tak nebylo, na tom, kdo to tvrdí. Jinak by jednoduše stačilo vyslovit u desítky či stovky let starých staveb domněnku, že stavba byla kdysi dávno zřízena nelegálně. V daných poměrech tak*

žalovaný postupoval správně, když vyšel z presumpce legálního zřízení i vlastnictví plynovodu, jehož přeložka byla také předmětem vyvlastňovacího řízení.“

59. Obdobně je dle zdejšího soudu nutné rovněž postupovat i v tomto případě. Žalovaný přitom své závěry řádně odůvodnil a důkazně podložil – zdejší soud se s daným posouzením ztotožňuje. Z uvedených důvodů má zdejší soud zároveň za to, že závěr žalovaného není v kolizi se žalobcem odkazovaným rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2018, č. j. 48 A 6/2016 – 90, neboť dané závěry byly učiněny za odlišných okolností.
60. S ohledem na vše shora uvedené zdejší soud bez jednání zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

V. Náklady řízení

61. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
62. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč společně se třemi režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika; podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, byla k nákladům za právní zastoupení připočtena částka odpovídající DPH. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci částku 15 342 Kč, a to k rukám zástupce žalobce ve stanovené lhůtě.
63. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, ty nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady řízení vznikly. Soud ani neshledal žádný vážný důvod, pro který by měl osobám na řízení zúčastněným právo na náhradu nákladů řízení přiznat (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-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.

Brno dne 27.7.2023

Petr Šebek v.r.
předseda senátu