



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **MU - STATE s. r. o.**, se sídlem Žerotínova 1114, Vsetín, zastoupeného JUDr. Radkem Dvořákem, advokátem se sídlem Rašínova 68, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Zlínský kraj**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2005, č. j. KUZL24333/2005-DOP/Ax/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2007, č. j. 29 Ca 46/2006 - 70,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a shrnutí její procesní geneze**

[1] Magistrát města Zlína, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „magistrátu“), rozhodnutím ze dne 2. 9. 2005, č. j. MMZL 5215/2005 ODaSH, zřídil podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, věcné břemeno ve prospěch Zlínského kraje, který byl vlastníkem stavby (silnice), na pozemku RNDr. Milana Urbana za jednorázovou náhradu ve výši 242.880 Kč.

[2] Žalobkyně (společnost MU - STATE s.r.o.) jako zástavní věřitel RNDr. Urbana se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005, č. j. KUZL24333/2005-DOP/Ax/4, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně jako soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví a žádala, aby tento soud napadené rozhodnutí zrušil. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 2. 2007, č. j. 29 Ca 46/2006 - 69, žalobu proti rozhodnutí žalovaného o zřízení věcného břemene zamítl, a v části, která se týkala výše náhrady za zřízení věcného břemene, odmítl. V rozsudku odkázal na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf 81/2004 - 12 (všechna zde citovaná rozhodnutí zvláštního senátu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Podle uvedeného usnesení rozhodování správního orgánu o vyvlastnění není rozhodnutím v soukromoprávní věci podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), o kterém by rozhodoval soud v občanském soudním řízení, proto rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních námitek projednal a žalobu zamítl. Zvláštní senát se v usnesení č. j. Konf 81/2004 - 12 zabýval i otázkou rozhodování ve věci výše náhrady za zřízení věcného břemene a uvedl, že k rozhodování o náhradě za zřízení věcného břemene jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Krajský soud proto vyslovil, že rozhodování o náhradě je soukromoprávní věcí a k rozhodování o ní je příslušný soud v občanském soudním řízení. Žalobu proto v této části odmítl.

[4] Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 28/2007 - 101 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), rozsudek krajského soudu zrušil v celém rozsahu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud vyslovil, že řízení o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, zahájená před účinností zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“) – tedy před 1. 1. 2007, dokončí soud v občanském soudním řízení. Dále poučil krajský soud o dalším postupu s tím, že má věc předat bez procesního rozhodování neformálním postupem příslušnému civilnímu soudnímu oddělení.

[5] Senát 29 Ca Krajského soudu v Brně (dále jen „správní senát“) v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu předal věc neformálním postupem samosoudci krajského soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Věc byla nově vedena pod sp. zn. 35 C 4/2008.

[6] Samosoudce krajského soudu, který měl věc rozhodnout v občanském soudním řízení, nejprve podal u Ústavního soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení některých ustanovení zákona na vyvlastnění a *in eventum* návrh na vydání interpretativního výroku ohledně těchto ustanovení. Ústavní soud nálezem ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08 (dostupným na <http://nalus.usoud.cz>), návrh krajského soudu zamítl. Poté podal samosoudce krajského soudu návrh na řešení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. Uvedl, že podstata vzniklého kompetenčního konfliktu je totožná s věcí, kterou již zvláštní senát rozhodl, konkrétně s věcí sp. zn. Konf 42/2010. Zvláštní senát v tomto usnesení vyslovil, že k rozhodování v dané věci (týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu – speciálního stavebního úřadu – o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) je příslušný soud ve správním soudnictví. Ustanovení § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, které založilo pravomoc krajských soudů k rozhodování o zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění podle části páté občanského soudního řádu, se zde nepoužije.

[7] Zvláštní senát usnesením ze dne 8. 3. 2012, č. j. Konf 67/2011 - 8, dal samosoudci krajského soudu za pravdu. Zvláštní senát tedy konstatoval, že v případě, kdy speciální stavební úřad zřídí věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě dálnice,

silnice nebo místní komunikace, která již byla zřízena na cizím pozemku (tj. zřídí věcné břemeno dle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), přezkoumá zákonnost výroku o vlastním zřízení věcného břemene (výrok expropriační) ke správní žalobě správní soud v řízení podle soudního řádu správního. Náhrada za vyvlastnění může být předmětem řízení na návrh některé ze stran soukromoprávního vztahu před soudem v řízení občanskoprávním [část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“)]. Zvláštní senát proto zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2007 - 101 s pokynem, aby Nejvyšší správní soud znovu rozhodl o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2007, č. j. 29 Ca 46/2006 - 69.

## II. Shrnutí odůvodnění rozsudku krajského soudu a argumentace obsažené v kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud tedy opětovně rozhodne o kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatele“) proti v záhlaví specifikovanému rozsudku krajského soudu. Přezkoumá přitom meritorně závěry krajského soudu ohledně oprávněnosti zřízení předmětného věcného břemene, neboť z usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 67/2011 - 8 vyplývá, že posouzení dané otázky náleželo soudu rozhodujícímu v soudním řízení správním. Dovodil-li totiž zvláštní senát (posuzující kompetenční spory podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje), že soudy rozhodující ve správním soudnictví jsou věcně příslušné k přezkumu rozhodnutí ve věci zřízení věcného břemene dle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2007, pak tím spíše platí, že jsou příslušné rovněž k přezkumu rozhodnutí ve věci zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2006, rozhodují-li v takové věci po 1. 1. 2007 (jak tomu bylo v nynějším případě).

[9] Krajský soud v napadeném rozsudku k žalobcovým námitkám zpochybňujícím oprávněnost zřízení věcného břemene nezbytného pro výkon vlastnického práva ke stavbě nejprve shrnul obsah korespondence mezi vlastníkem pozemku (p. Urbanem) a žalovaným. Dle soudu z daných podkladů jednoznačně vyplývá, že vlastník silnice nabízel jako jedinou akceptovatelnou náhradu cenu stanovenou znaleckým posudkem p. Nedbálka (242.880 Kč), zatímco p. Urban požadoval náhradu mnohonásobně vyšší; pro tento rozpor se vlastníku silnice nepodařilo s vlastníkem stavby dosáhnout majetkoprávního vypořádání a byly tak dány zákonné podmínky ke zřízení předmětného věcného břemene.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že zřídit věcné břemeno na pozemku lze až poté, co se vlastník stavby neúspěšně pokusí o majetkoprávní vypořádání s vlastníkem pozemku. Podmínkou tak je, že vlastník pozemku odmítá přistoupit na majetkové vypořádání, protože nesouhlasí s cenou, kterou vlastník stavby nabízí. Iniciátorem zřízení věcného břemene bývá tedy vlastník stavby (silnice zřízené na cizím pozemku) v případě, že vlastník pozemku na takový návrh nepřistoupí; tuto skutečnost však musí návrhvatel prokázat a doložit. Iniciací majetkového vypořádání však prokazatelně vyvolával p. Urban, tedy osoba od vlastníka stavby odlišná; vlastník stavby pouze odmítal jeho návrhy na ocenění břemene podle jeho tržní hodnoty a naopak nikdy skutečnou výši jeho hodnoty vlastníku pozemku nesdělil (ani dopisem ze dne 21. 10. 2003, ani nikdy později). Soudem zmiňovaný znalecký posudek byl vypracován až 4. 5. 2005 a jeho účelem bylo stanovení jednorázové náhrady za zřízení věcného břemene. Z korespondence mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku v žádném případě nelze učinit závěr, že se stranám nepodařilo dosáhnout majetkového vypořádání a že tento neúspěch jednání odůvodňuje zřízení věcného břemene. Navíc, důkazní břemeno k takovému závěru má zřizovatel

věcného břemene. Soud tak učinil závěr, pro který nemá oporu ve správním spise; stěžovatel proto navrhl rozsudek krajského soudu ke zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil úvahy stěžovatele za spekulativní a motivované snahou navodit dojem, že vlastník pozemku měl vůli se dohodnout. Tak tomu však nebylo. Upozornil rovněž na znalecký posudek p. Nedbálka ze dne 4. 10. 2004 (který je rovněž součástí správního spisu), s nímž byl vlastník pozemku seznámen a který obsahoval stanovení ceny zmíněného pozemku pro účely jeho případného výkupu. V dalším odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2006 platí, že pokud „byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě, a to za jednorázovou náhradu ve výši, která podle zvláštního předpisu náleží za vyvlastnění“. Zvláštním právním předpisem, na který zde zákon odkazuje, je vyhláška Federálního ministerstva financí č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim.

[14] Ve věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda došlo k naplnění jedné ze základních zákonných podmínek ke zřízení předmětného věcného břemene; konkrétně zda se vlastníku stavby „prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku“. Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující pro posouzení věci významné skutečnosti.

[15] Na pozemku parc. č. 1334/9 k. ú. Zlín existuje část stavby silnice III/49016 od 90. let minulého století (kolaudační rozhodnutí ke stavbě nabylo právní moci dne 1. 3. 1997). Vlastníkem uvedeného pozemku je od roku 2002 RNDr. Milan Urban. V témže roce bylo k tomuto pozemku zřízeno smluvní zástavní právo ve prospěch stěžovatele (příčemž p. Urban je jediným jednatelem a společníkem stěžovatele). Zástavce (p. Urban) nejprve se zástavním věřitelem (stěžovatelem) uzavřel smlouvu o uzavření budoucí kupní smlouvy k pozemkům parc. č. 1334/9 k. ú. Zlín a parc. č. 1334/6 k. ú. Zlín. V této smlouvě se mimo jiné zástavce jako budoucí prodávající zavázal uhradit zástavnímu věřiteli jako budoucímu kupujícímu částku 30.000.000 Kč jako smluvní pokutu pro případ, že prodávající nedodrží ujednání smlouvy o uzavření budoucí kupní smlouvy, a dále v případě, že k předmětné nemovitosti vznikne zástavní právo, věcné břemeno či jiné omezení vlastnického práva, vyjma zástavního práva ve prospěch kupujícího. Následně došlo k zajištění úhrady dané smluvní pokuty zřízením zástavního práva k uvedeným pozemkům.

[16] Dne 5. 8. 2003 zaslalo Ředitelství silnic Zlínského kraje (zastupující vlastníka silnice III/49016, Zlínský kraj) p. Urbanovi návrh na uzavření kupní smlouvy na pozemek parc. č. 1334/9 k. ú. Zlín za cenu, která bude stanovena na základě znaleckého posudku. Dne 25. 8. 2003 proběhlo jednání zástupců ŘSZK s p. Urbanem. Dle zápisu z jednání bylo p. Urbanovi opětovně nabídnuto vykoupení předmětného pozemku za cenu podle znaleckého posudku (a po dořešení výmazu zástavního práva). Pan Urban požadoval kompenzaci za užívání pozemku od 18. 4. 2002 a uzavření nájemní smlouvy na užívání pozemku

za dohodnutou nájemní cenu; zároveň uvedl, že své požadavky bude řešit přímo s vlastníkem pozemní komunikace, tj. se Zlínským krajem.

[17] V dopise zaslaném Krajskému úřadu Zlínského kraje 10. 9. 2003 p. Urban uvedl, že připouští možnost prodeje předmětného pozemku, avšak za cenu odpovídající jeho tržní hodnotě při zohlednění skutečnosti, že na pozemku vázne zástavní právo ve výši 30.000.000 Kč. Proto navrhl kupní cenu ve výši 3.000 Kč za 1 m<sup>2</sup> (tzn. celkem 1.518.000 Kč). Zároveň navrhl sjednání nájemní smlouvy za užívaný pozemek do doby případného převedení tohoto pozemku na jiného vlastníka ve výši 500 Kč za 1 m<sup>2</sup> a rok a požádal o finanční kompenzaci za bezdůvodné obohacení vlastníka stavby (vzniklé dosavadním užíváním stavby), které vyčíslil částkou 367.370 Kč. KÚ Zlínského kraje v reakci na tento dopis zaslal p. Urbanovi dne 21. 10. 2003 vyjádření, v němž označil navrženou výši kupní ceny za „zcela nepřiměřenou“, a zopakoval, že orgány kraje trvají na ceně stanovené znaleckým posudkem. Obsahové náležitosti oferty nájemní smlouvy označil za nesrozumitelné a neurčité, k žádosti o kompenzaci za bezdůvodné obohacení uvedl, že dle jeho názoru k žádnému bezdůvodnému obohacení nedošlo. Dne 16. 9. 2004 podal KÚ Zlínského kraje návrh magistrátu, coby speciálnímu stavebnímu úřadu, na postup podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích (tj. na zřízení věcného břemene k pozemku). Po doplnění návrhu ze dne 6. 4. 2005 zahájil magistrát správní řízení, jež vyústilo ve vydání rozhodnutí ze dne 2. 9. 2005, kterým magistrát zřídil na pozemku p. Urbana věcné břemeno ve prospěch Zlínského kraje za jednorázovou náhradu ve výši 242.880 Kč.

[18] Ve spise jsou dále založeny znalecké posudky znalce Ing. Emila Nedbálka ze dne 4. 10. 2004 a 4. 5. 2005, v nichž je předmětný pozemek oceněn částkou 242.880 Kč (účelem prvního posudku bylo stanovení výše nájmu pozemku, druhý posudek byl zpracován jako podklad pro stanovení jednorázové náhrady za zřízení věcného břemene). Při nahlížení do spisu dne 15. 6. 2005 se p. Urban seznámil (mimo jiné) s uvedenými znaleckými posudky a následně (k výzvě správního orgánu, aby sdělil případné návrhy k doplnění dokazování) uvedl, že znalecký posudek ze dne 4. 5. 2005 neřeší výši věcného břemene váznoucího na pozemku a požádal, aby byl zpracován posudek, který by jej zohlednil. Krajský úřad poté vyžádal od znalce Nedbálka stanovisko k jeho posudku; znalec Nedbálek v něm uvedl, že stanovená náhrada plně koresponduje s § 4 odst. 3 vyhlášky č. 122/1984 Sb. V posudku vyčíslená částka je fakticky maximální hranicí pro stanovení této náhrady. Dle znalce předmětný pozemek vzhledem k jeho charakteru a způsobu užívání nelze ocenit výnosovou metodou.

[19] Žalovaný ve svém rozhodnutí k předmětné otázce konstatoval, že evidentně existoval velký rozpor mezi cenou, kterou navrhl vlastník pozemku, a cenou, kterou by podle platných právních předpisů byl ochoten zaplatit vlastník stavby. Vlastníku pozemku sice nebyla po neúspěšném jednání přímo navržena žádná kupní cena, byla mu však známa cena stanovená znaleckým posudkem, kterou lze považovat za *de facto* navrženou kupní cenu. Vlastník stavby nevlastní silnici za účelem dosažení zisku, ale k bezplatnému uspokojování veřejné potřeby ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Odtud plyne i zcela odlišná představa o ceně pozemku, v jejímž důsledku se vlastníku stavby nepodařilo a nemohlo se podařit dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku.

[20] Nejvyšší správní soud se se závěry žalovaného i krajského soudu ohledně posuzované otázky plně ztotožňuje. Jak je patrné z výše shrnutého skutkového stavu, tvrzení stěžovatele, že iniciaci majetkového vypořádání vyvolával p. Urban, že vlastník stavby pouze odmítal jeho návrhy na ocenění věcného břemene podle tržní hodnoty a že naopak nikdy skutečnou výši jeho hodnoty vlastníku pozemku nesdělil, nejsou pravdivá. Jednání o majetkovém vypořádání iniciovalo Ředitelství silnic Zlínského kraje, zastupující vlastníka silnice coby jeho organizační složka. Ředitelství silnic i Krajský úřad Zlínského kraje při následných jednáních

konzistentně uváděly, že kupní cena se musí odvíjet od ceny pozemku stanovené znaleckým posudkem. Vlastník pozemku přesto trval na svých požadavcích, přičemž si musel být vědom skutečnosti, že jím požadovaná cena a cena, kterou je vlastník silnice ochoten akceptovat, se výrazně liší. Nejpozději od 15. 6. 2005 mu byla známa i přesná cena pozemku, jak ji vyčíslil znalec Nedbálek (cena určená znalcem byla skutečně mnohonásobně nižší oproti ceně, kterou požadoval p. Urban). Přihlédnout je třeba rovněž k dalšímu počínání p. Urbana, zejména ke zřízení smluvního zástavního práva k pozemku ve prospěch stěžovatele, jehož je p. Urban jediným jednatelem a společníkem, a k jeho následné snaze o promítnutí existence tohoto zástavního práva do ceny pozemku. Všechny uvedené skutečnosti vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že je zřejmé, že pro velký rozdíl v představě o tom, jaká je přiměřená cena za pozemek, se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání mezi vlastníkem silnice a vlastníkem pozemku a byly tak dány zákonné podmínky ke zřízení předmětného věcného břemene.

#### IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. července 2012

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu