



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Mgr. J. F.**, zast. JUDr. Leonou Grumlíkovou, advokátkou, se sídlem Údolní 61, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Brněnské komunikace, a.s., se sídlem Renneská třída 787/1a, Brno, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2011, č. j. 29 A 35/2010 – 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 7018 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Leony Grumlíkové, advokátky, se sídlem Údolní 61, Brno.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 2. 2010, č. j. JMK 110826/2009, sp. zn. S-JMK 110826/2009/OD/Jí, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Brna (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 4. 6. 2009, sp. zn. 5400/OD/MMB/172925/2008-Ro-var. 13, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), výrokem I. zřízeno trvalé věcné břemeno k pozemkům

parc. č. 9152/3 a 9155/3, oba katastrální území Židenice, obec Brno, které jsou podle zápisu v katastru nemovitostí, list vlastnictví č. 9521, ve vlastnictví žalobce. Věcné břemeno je věcné povahy a právo jím založené je právem spojeným s vlastnictvím nemovitosti, tj. stavby místní komunikace ve vlastnictví statutárního města Brna, která se na uvedených pozemcích nachází. Věcné břemeno je nezbytné pro výkon vlastnického práva k uvedené místní komunikaci a zahrnuje v sobě právo existence komunikace, provozu na ní, provádění údržby a oprav. Výrokem II. správní orgán prvního stupně rozhodl, že věcné břemeno se zřizuje podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích za jednorázovou náhradu podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o vyvlastnění“), přičemž konkrétní výše náhrady byla stanovena znaleckým posudkem ze dne 30. 4. 2009, č. 1820-065/09, vyhotoveného znaleckým ústavem AREAS BRNO spol. s r.o., na 42 240 Kč; náhradu je statutární město Brno jako navrhovatel povinno uhradit žalobci jako vlastníkově dotčených pozemků a povinnému z věcného břemene do 2 měsíců od právní moci rozhodnutí.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že předmětnou stavbou místní komunikace, která se nachází na pozemcích, ohledně kterých bylo věcné břemeno zřízeno, je chodník v lokalitě Pálavské náměstí v Brně na sídlišti Vinohrady. Zákonně majetkoprávní vypořádání mezi vlastníkem chodníku, kterým je statutární město Brno, a žalobcem jako vlastníkem dotčených pozemků, bylo provedeno v souladu se zvláštní úpravou § 17 zákona o pozemních komunikacích, zejména pak jeho odst. 2. Odkaz na zákon o vyvlastnění je uveden toliko v odst. 1 věta první a odst. 3 tohoto ustanovení, tedy toliko ohledně realizace nové stavby a stanovení výše jednorázové náhrady za zřízení věcného břemene; v odst. 2 takový odkaz zařazen není. Správní orgán prvního stupně proto v řízení vystupoval jako speciální stavební úřad, jehož věcná příslušnost je zakotvena v § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, nikoli jako vyvlastňovací úřad ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Žalovaný konstatoval, že se prokazatelně nepodařilo dosáhnout (smluvního) majetkoprávního vypořádání se žalobcem jako vlastníkem pozemků, a byly proto naplněny podmínky pro vyvlastnění podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích; v této souvislosti poukázal na dopisy statutárního města Brna jako vyvlastnitelů adresované žalobci ze dne 2. 7. 2007, 15. 10. 2007, 20. 3. 2008 a 12. 2. 2009; k majetkoprávnímu vypořádání nedošlo ani ve lhůtě, která byla žalobci poskytnuta v období leden-únor 2009.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 16. 4. 2010, ve které navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Namítal, že rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nezákonná. Projevil vůli jednat o majetkoprávním vypořádání práv k předmětným pozemkům, a to formou nájemní smlouvy; vyvlastnitel však nebyl ochoten k takovému řešení. Žalobce je mimoto přesvědčen, že podle § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění nebyla k řízení vůbec dána příslušnost správního orgánu prvního stupně jako vyvlastňovacího úřadu; vzhledem k tomu, že vyvlastnitelem bylo statutární město Brno, vyvlastňovacím úřadem nemohl být Magistrát města Brna jako obecní úřad vyvlastnitelů, přičemž Krajský úřad Jihomoravského kraje měl provedením vyvlastňovacího řízení pověřit jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu. Na povinnosti aplikovat toto ustanovení nemůže nic změnit, pokud správní orgán prvního stupně v řízení nevystupoval jako vyvlastňovací úřad podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nýbrž jako speciální stavební úřad podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Aplikaci § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění nelze podle žalobce odepřít pouze proto, že odkaz na zákon o vyvlastnění není uveden přímo v § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Napadené rozhodnutí rovněž neobsahuje náležitosti uvedené v § 24 odst. 2 písm. c) a odst. 3 písm. a), b) a d) zákona o vyvlastnění.

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 9. 2011, č. j. 29 A 35/2010 – 39, zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a současně zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; mimoto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náklady řízení. V odůvodnění poukázal na § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění a shledal důvodnou námitku nepříslušnosti správního orgánu prvního stupně jako vyvlastňovacího úřadu. Neztotožnil se s právním názorem žalovaného, že na danou věc nelze toto ustanovení použít. Krajský soud poukázal na znění § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění a konstatoval, že proces vyvlastňovacího řízení podle zákona o vyvlastnění se vztahuje rovněž na veškerá vyvlastnění k účelům podle zvláštních zákonů. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění pak slouží k zachování objektivitu při rozhodování o vyvlastnění. Vyložil, že zákon o vyvlastnění je procesním předpisem, který upravuje obecný procesní postup a podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, v daném případě zákonem o pozemních komunikacích. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2005, č. j. 7 A 110/2001 – 64, jehož závěry však nebylo možno na nyní projednávanou věc použít, neboť se vztahovaly k předchozí právní úpravě vyvlastnění v § 112 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „stavební zákon z roku 1976“, která byla s účinností od 1. 1. 2007 nahrazena úpravou zákona o vyvlastnění. Uzavřel, že ve věci v prvním stupni rozhodoval nepříslušný vyvlastňovací úřad a správní orgány pochybily, pokud při rozhodování vyloučily působnost zákona o vyvlastnění. Vzhledem k důvodu, pro který došlo ke zrušení rozhodnutí, se již nezabýval dalšími žalobními námitkami.

[5] Proti rozsudku Krajského soudu v Brně se žalovaný (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 4. 11. 2011, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Vyjádřil přesvědčení, že správní orgán prvního stupně v řízení nevystupoval jako vyvlastňovací úřad podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nýbrž jako speciální stavební úřad podle § 17 odst. 2 ve spojení s § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Namítal, že v § 17 zákona o pozemních komunikacích je přímý odkaz na zákon o vyvlastnění uveden pouze v odst. 1 věta první a v odst. 3, tedy výhradně ohledně realizace nové pozemní komunikace a ohledně náhrady. V případech zřizování věcných břemen podle odst. 2 tohoto ustanovení, tedy k pozemkům dotčeným již existující stavbou pozemní komunikace, je v souladu s § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění třeba použít zvláštní úpravu zákona o pozemních komunikacích. Na daný případ proto podle stěžovatele nebylo možno aplikovat § 15 odst. 1 písm. c) ani § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Na podporu svého právního názoru stěžovatel dodal, že aplikace právního názoru vysloveného krajským soudem by představovala významný zásah do rozhodovací praxe, neboť Magistrát města Brna by nemohl vést značné množství řízení tohoto druhu o návrzích statutárního města Brna jako vlastníka existujících staveb místních komunikací na území města Brna. Vzhledem k tomu, že stěžovatel sám je speciálním stavebním úřadem podle § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, příslušným ke zřizování věcných břemen k pozemkům dotčeným existující stavbou silnice I. třídy na území Jihomoravského kraje, byly by navíc v řízeních namísto něj věcně příslušné obce s rozšířenou působností. Stěžovatel je na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že na projednávanou věc lze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2005, č. j. 7 A 110/2001 – 64.

[6] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 29. 11. 2011 uvedla, že se plně ztotožňuje s obsahem kasační stížnosti i návrhu na přiznání odkladného účinku.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 12. 2011, ve znění doplnění vyjádření ze dne 12. 12. 2011, uvedl, že s obsahem kasační stížnosti ani návrhu na přiznání odkladného účinku nesouhlasí, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Argumentoval, že právní názor uplatňovaný stěžovatelem by vedl ke střetu zájmů navrhovatele (vyvlastnitele), v jehož prospěch má být věcné břemeno zřízeno, a správního orgánu, který má o zřízení takového věcného břemene rozhodovat, neboť by se jednalo o tutéž osobu. Zákon o vyvlastnění je podle žalobce třeba aplikovat jako obecný rámec právní úpravy vyvlastnění a řízení o něm, přičemž úprava zvláštních předpisů, jakým je i zákon o pozemních komunikacích, se použije pouze, pokud se odlišuje od zákona o vyvlastnění; § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích přitom zakotvuje toliko příslušnost speciálního stavebního úřadu k rozhodování. Opačný výklad by vedl k zásahu do žalobcova práva na vlastnictví, garantovaného na úrovni ústavního pořádku. Žalobce opakovaně vyjádřil ochotu dosáhnout řešení odprodejem pozemku za cenu odpovídající aktuální cenové mapě stavebních pozemků statutárního města Brna či sjednáním trvalého nájmu. V dodatečném vyjádření ze dne 16. 7. 2013 dále rozvedl svoji argumentaci a ohledně své ochoty jednat poukázal na jednání ze dne 16. 1. 2009 z iniciativy žalobce; ve vztahu k výši náhrady při jednání doložil vyjádření odborného znalce, které je založeno ve spise Krajského soudu v Brně sp. zn. 35 C 32/2012.

[8] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2012, č. j. 4 As 7/2012 – 33, napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného odmítl; současně rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ani o žalobě. V odůvodnění konstatoval, že rozhodnutí o odkladném účinku kasační stížnosti by bylo v tomto případě nadbytečné vzhledem k (bezprostřednímu) vydání rozhodnutí o věci samé. Vycházejí z judikatury zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, konkrétně usnesení ze dne 8. 6. 2007, č. j. Konf 4/2007 – 6, publikováno pod č. 1312/2007 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí zvláštního senátu dostupná z: www.nssoud.cz), a usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 34/2007 – 15, publikováno pod č. 1677/2008 Sb. NSS, dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem, které vedlo k vydání napadeného rozsudku, bylo zmatečné, neboť chyběly podmínky řízení. V předmětné věci není vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, nýbrž k projednání věci jsou věcně příslušné výhradně soudy v občanském soudním řízení, a správní soud je tak povinen žalobu odmítnout podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s., popř. podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s.

[9] Usnesením ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 As 7/2012 – 49, Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalobci vrací zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč.

[10] Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením ze dne 28. 5. 2013, č. j. Konf 58/2012 – 10, rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 32/2012 [pod níž je vedena nová žaloba podaná žalobcem podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“)], v části brojící proti zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví. Současně zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2012, č. j. 4 As 7/2012 – 33. V odůvodnění poukázal na závěry zvláštního senátu vyslovené v usnesení ze dne 12. 1. 2011, č. j. Konf 42/2010 – 7, publikováno pod č. 2379/2011 Sb. NSS, a v usnesení ze dne 8. 3. 2012, č. j. Konf 67/2011 – 8, publikováno pod č. 2663/2012 Sb. NSS, v nichž byla rozlišena věcná příslušnost soudů k rozhodování o žalobě týkající se a) zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 1; b) zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích; a c) náhrad za zřízení věcného břemene. Dospěl k závěru, že k rozhodování o žalobě týkající se vlastního zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je příslušný soud ve správním soudnictví. Dodal,

pokračování

že pokud žalobce brojil také proti náhradě za zřízení věcného břemene, je k rozhodování o této části žaloby příslušný soud v občanském soudním řízení.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud vycházejí ze závěru zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Tak jako při vydání svého původního rozsudku ze dne 19. 6. 2012, i v tomto případě dospěl k závěru, že rozhodnutí o odkladném účinku kasační stížnosti by bylo nadbytečné vzhledem k (bezprostřednímu) vydání rozhodnutí o věci samé.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatel namítal, že správní orgán prvního stupně v daném řízení nevystupoval jako vyvlastňovací úřad podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nýbrž jako speciální stavební úřad podle § 17 odst. 2 ve spojení s § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. V případech zřizování věcných břemen podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tedy k pozemkům dotčeným již existující stavbou pozemní komunikace, je v souladu s § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění třeba použít zvláštní úpravu zákona o pozemních komunikacích. Na daný případ proto podle jeho názoru nebylo možno aplikovat § 15 odst. 1 písm. c) ani § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[16] Podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích „*jestliže 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.*“

[17] Podle § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění „*vyvlastnění a vyvlastňovací řízení upravená zvláštními právními předpisy nejsou tímto zákonem dotčena.*“

[18] Podle § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění „*je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.*“

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že speciální stavební úřady, jejichž věcná příslušnost ke zřízení věcného břemene, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva k (již) zřízené stavbě dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku, je zakotvena ve zvláštním ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ve vlastním řízení vystupují jako vyvlastňovací úřady. S výhradou zvláštní úpravy vymezení jejich věcné příslušnosti (a příp. dalších ustanovení zvláštních předpisů upravujících danou formu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení) je na řízení jimi prováděné v souladu s § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění třeba aplikovat obecnou úpravu zákona o vyvlastnění, a to včetně § 16 odst. 3 tohoto zákona.

[20] Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit s právním názorem stěžovatele, že v řízení podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nejsou správní orgány vůbec povinny aplikovat obecnou právní úpravu zákona o vyvlastnění. Výluku § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění lze totiž vztáhnout výhradně na konkrétní ustanovení zvláštních právních předpisů, v daném případě vymezení věcné příslušnosti speciálních stavebních úřadů podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení vylučuje aplikaci obecného vymezení věcné příslušnosti vyvlastňovacích úřadů podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nikoli však aplikaci zákona o vyvlastnění jako celku. Z přítomnosti byť i jen jediného zvláštního ustanovení, týkajícího se vyvlastnění nebo vyvlastňovacího řízení v určitém právním předpise, nelze dovozovat, že na řízení o vyvlastnění podléhající danému právnímu předpisu se vůbec nevztahuje zákon o vyvlastnění, jak činí stěžovatel. Interpretaci § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění, jak je navrhována stěžovatelem, nelze hodnotit jinak než jako nepřipustně rozšiřující (*extenzivní*); taková interpretace by v řadě případů vedla k faktickému vyloučení zákonného standardu ochrany vyvlastňovaného, ústící případně až v zásah do ochrany vlastnického práva, jak je garantována na úrovni ústavního pořádku (čl. 4 odst. 2 a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, vyhlášena pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů, čl. 1 protokolu č. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie).

[21] Je proto třeba dovodit, že v řízení prováděném podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, které pojmově představuje vyvlastňovací řízení ve smyslu § 2 písm. d) zákona o vyvlastnění, vystupují speciální stavební úřady v postavení vyvlastňovacích úřadů, přičemž s výhradou zvláštního vymezení jejich věcné příslušnosti (a příp. dalších zvláštních ustanovení upravujících tuto formu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení) je na řízení prováděné speciálními stavebními úřady podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích třeba aplikovat obecnou úpravu zákona o vyvlastnění. Na vyvlastňovací řízení, jehož předmětem je zřízení věcného břemene, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva k (již) zřízené stavbě dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku, je tak třeba aplikovat rovněž § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Pro tento závěr je přitom nerozhodné, zda ustanovení § 17 odst. 2 zákona o vyvlastnění obsahuje odkaz na zákon o vyvlastnění či nikoli, neboť rozhodující pro jeho aplikaci je obecná povaha zákona o vyvlastnění, jehož úpravu lze vyloučit toliko odlišnou úpravou konkrétních náležitostí vyvlastnění či vyvlastňovacího řízení v ustanovení zvláštních zákonů, jak na ně pamatuje § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

[22] Správní orgány tedy porušily zákon, pokud bylo v nyní projednávané věci vyvlastňovací řízení prováděno Magistrátem města Brna jako vyvlastňovacím úřadem, když předmětem řízení bylo zřízení trvalého věcného břemene k pozemkům ve vlastnictví žalobce, přičemž právo věcným břemenem založené je právem spojeným s vlastnictvím stavby místní komunikace (chodníku na Pálavském náměstí v Brně na sídlišti Vinohrady) ve vlastnictví statutárního města Brna a věcné břemeno zahrnuje právo existence komunikace, provozu na ní, provádění údržby a oprav. Vzhledem k tomu, že v intencích § 16 odst. 3 věta první zákona o vyvlastnění bylo

pokračování

vyvlastnitelem statutární město Brno jako obec, jejíž obecní úřad (Magistrát města Brna) byl příslušným k provedení vyvlastňovacího řízení, bylo třeba, aby Krajský úřad Jihomoravského kraje usnesením pověřil provedením vyvlastňovacího řízení jiný vyvlastňovací úřad resp. zvláštní stavební úřad působící v jeho správním obvodu.

[23] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil s vývody krajského soudu v napadeném rozsudku, že proces vyvlastňovacího řízení podle zákona o vyvlastnění je třeba vztáhnout na veškerá vyvlastnění k účelům podle zvláštních zákonů, a to včetně ustanovení § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, které slouží k zachování objektivitu (vyloučení podjatosti) při rozhodování o vyvlastnění. Krajský soud správně vyložil, že zákon o vyvlastnění upravuje obecný procesní postup a podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, v daném případě zákonem o pozemních komunikacích, přičemž od jeho ustanovení se lze odchýlit pouze tehdy a do té míry, pokud zvláštní právní předpisy (v daném případě zákon o pozemních komunikacích) obsahují zvláštní pravidla vyvlastnění či vyvlastňovacího řízení. Jinými slovy, aby bylo v nyní projednávané věci možno vyloučit aplikaci § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, musel by zákon o pozemních komunikacích obsahovat zvláštní úpravu této konkrétní otázky.

[24] V této souvislosti lze pro objasnění dodat, že vymezení věcné příslušnosti speciálních stavebních úřadů jako vyvlastňovacích úřadů podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je třeba vnímat v kontextu legislativního vývoje, když toto ustanovení bylo obsaženo již v původním znění § 17 zákona o pozemních komunikacích, účinném od 1. 4. 1997 (do 31. 12. 2006 jako § 17 odst. 3), přičemž právní úprava navazovala na tehdejší právní úpravu obecné věcné příslušnosti stavebních úřadů jako úřadů vyvlastňovacích podle § 112 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Vymezení věcné příslušnosti speciálních stavebních úřadů ke zřizování věcných břemen, která jsou nezbytná pro výkon vlastnického práva k (již) zřízeným stavbám dálnic, silnic nebo místních komunikací na cizím pozemku, bylo v zákoně zachováno i poté, co vstoupil v účinnost zákon o vyvlastnění (tj. od 1. 7. 2007), a to na rozdíl od § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jehož předmětem je vyvlastnění pro stavbu, pozemek či zařízení pro uskutečnění (dosud nezřízené) stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace, do něhož byl zařazen výslovný odkaz na zákon o vyvlastnění, a tedy nově – namísto speciálních stavebních úřadů – vymezena věcná příslušnost obecných vyvlastňovacích úřadů podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Důvodová zpráva k novelizaci § 17 zákona o pozemních komunikacích (zákonem č. 186/2006 Sb., s účinností od 1. 1. 2007) k tomu uvádí, že „*navrhované znění reaguje na úpravu obsaženou v samostatném zákoně o vyvlastnění, podle kterého je příslušným orgánem pro vedení řízení vyvlastňovací úřad, nikoli obecný stavební úřad*“ (čl. XXI, k bodu 3).

[25] K témuž závěru, tedy že zvláštní ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (podle tehdejší právní úpravy jako § 17 odst. 3) nelze interpretovat jako výlukou z obecné právní úpravy vyvlastnění, konkrétně obdobného pravidla, které bylo tehdy zakotveno v § 112 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a nyní je obsaženo v § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, dospěl Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 30. 5. 2005, č. j. 7 A 110/2001 – 64, publikován pod č. 717/2005 Sb. NSS (dostupný z: <www.nssoud.cz>), na který odkázal rovněž krajský soud v napadeném rozsudku a na který poukazuje rovněž stěžovatel ve své kasační stížnosti. V uvedeném rozsudku zdejší soud k zamezení jakýchkoli pochybností vyložil, že „*žalovaný nemá pravdu v tom, že by nebylo v řízení podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. možno či nutno respektovat pravidla pro vyvlastňovací řízení stanovená stavebním zákonem (v tomto směru je naopak nutno přisvědčit žalobkyni). Úprava stanovená stavebním zákonem má povahu obecné úpravy vyvlastnění cestou rozhodování příslušných správních orgánů s tím, že speciální úprava může od této úpravy obecné stanovit odchylky. Předmětná úprava § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. je potom úpravou speciální, nicméně žádnou odchylku od § 112 odst. 2 stavebního zákona nestanoví.*“

[26] Vycházejí z této premisy Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku vyslovil, že v řízení tohoto druhu „je nutno v případě, kdy je navrhovatelem (vlastníkem) obec, odlišovat postavení obce jako právnické osoby, která má předmět vyvlastnění využít k účelu, pro který se vyvlastňuje, a speciálního stavebního úřadu jako orgánu dané obce, který je příslušný věcné břemeno na návrh vlastníka zřídit.“ Tento právní názor je třeba chápat v intencích tehdejší právní úpravy § 112 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, která ve větě první výslovně rozlišovala zahájení řízení na návrh a) orgánu státní správy, b) právnické nebo c) fyzické osoby, přičemž podle věty druhé téhož ustanovení ohledně navrhovatelů ad a) platilo, že „pokud je navrhovatelem orgán příslušný k vyvlastňovacímu řízení, stanoví odvolací orgán, který jiný stavební úřad v jeho působnosti provede řízení a vydá rozhodnutí o vyvlastnění.“ Současná úprava § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění žádné takové rozlišování neobsahuje, nýbrž zakotvuje (obecnější) povinnost pověřit provedením vyvlastňovacího řízení jiný vyvlastňovací úřad vždy, pokud je vyvlastnitelem, popř. vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení *obec* (jako veřejnoprávní korporace, resp. právnická osoba), jejíž obecní úřad by byl jinak příslušný k vyvlastňovacímu řízení.

[27] Pouze pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatele prezentované v kasační stížnosti konstatuje, že zákon je skutečně třeba interpretovat tak, že v případech, na které dopadá výše vyslovený právní názor, není Magistrát města Brna jako speciální stavební úřad podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích oprávněn vést vyvlastňovací řízení o návrzích statutárního města Brna a ve prospěch staveb v jeho vlastnictví. K tomuto závěru je ostatně třeba dospět zrovna tak, jako v řízeních podle § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, v němž je uveden výslovný odkaz na zákon o vyvlastnění, a aplikaci § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění na tato řízení tak zřejmě nezpochybňuje ani sám stěžovatel (ve svých podáních se k této otázce výslovně nevyjádřil).

[28] Mimoto lze konstatovat, že se stěžovatel mylí, pokud z výše vysloveného právního názoru vyvozuje jakékoli důsledky pro případy, kdy je on sám jako krajský úřad speciálním stavebním úřadem podle § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, vykonávajícím v řízeních podle § 17 odst. 2 téhož zákona věcnou působnost ohledně silnic I. třídy na území kraje. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění se totiž již dle svého gramatického výkladu vztahuje výhradně na případy, kdy je vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec (resp. statutární město, pro které zákon neobsahuje zvláštní úpravu, na rozdíl od hlavního města Prahy podle § 16 odst. 4). Toto ustanovení nelze vztáhnout na případy, kdy je vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, a prvostupňovým vyvlastňovacím úřadem je krajský úřad téhož kraje (srov. toliko zvláštní úpravu pověření jiného odvolacího správního orgánu podle § 16 odst. 5 zákona o vyvlastnění). Nelze proto dovozovat, že ve stěžovatelských případech by namísto krajského úřadu měla být dána věcná příslušnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně, žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a další spisové dokumentace k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] Nejvyšší správní soud zohlednil, že v souladu se závěry usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 5. 2013, č. j. Konf 58/2012 – 10, jsou soudy ve správním soudnictví ve vztahu k řízením

pokračování

podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích příslušné rozhodovat toliko v části týkající se vlastního zřízení věcného břemene, přičemž k rozhodování v části týkající se náhrady za zřízení věcného břemene jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Po zvážení věci dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud napadeným rozsudkem zrušil pro nezákonnost jak napadené rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu druhého stupně, který rozhodl jediným nedělitelným výrokem o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým bylo vedle zřízení věcného břemene zvláštním výrokem rozhodnuto o jednorázové náhradě za jeho zřízení. Nejvyšší správní soud zohlednil, že důvodem pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla jejich zjevná nezákonnost spočívající v tom, že ve věci v prvním stupni rozhodoval nepříslušný vyvlastňovací úřad, přičemž touto nezákonností byla zasažena rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v celém svém rozsahu.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žalobkyně, která je v řízení zastoupena advokátkou a měla ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti žalovanému jako stěžovateli, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně má proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 12. 2011, ve znění doplnění vyjádření ze dne 12. 12. 2011 – ve výši 2100 Kč [11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5. a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2012], a jeden úkon právní služby – dodatečné vyjádření ze dne 16. 7. 2013 – ve výši 3100 Kč [11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2013], a dále náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Žalobkyně tedy má právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů ve výši 5800 Kč. Jelikož zástupkyně žalobkyně doložila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 5800 Kč, tj. 1218 Kč. Nejvyšší správní soud proto výrokem II. uložil žalovanému jako stěžovateli, aby zaplatil žalobkyni na náhradě nákladů řízení celkem 7018 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Leony Grumlíkové, advokátky.

[32] Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí uložil soud, ani nenavrhovala, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných, Nejvyšší správní soud výrokem III. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu