



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce **S. H.**, zast. advokátem JUDr. Oldřichem Benešem, se sídlem v Ostravě – Mariánských Horách, Mojmírovců 41, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 5. 2003, č. j. 22 Ca 166/2002 – 39,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Okresního úřadu Frýdek – Místek č. j. RR/701/333-1999/No ze dne 25. 2. 2002 (od 1. 1. 2003 je v postavení tohoto orgánu jako orgánu nadřízeného stavebním úřadům obcí a měst Krajský úřad Moravskoslezského kraje), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Dobrá, stavebního úřadu, ze dne 23. 6. 1999, č. j. SÚ 322/99-333/Ko, kterým byly ve prospěch Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvkové organizace, se sídlem v Praze, Na Pankráci 56, vyvlastněny v tomto rozhodnutí uvedené pozemky v k. ú. D., jejichž dosavadním vlastníkem či spoluvlastníkem byl žalobce, a to za účelem uskutečnění veřejně prospěšné stavby silnice I/48 Frýdek-Místek – Dobrá – obchvat.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel v zákonné lhůtě žalobu, ve které namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného spočívající v tom, že na základě územního rozhodnutí

o umístění stavby přeložky silnice č. j. 51/97-328/Ko, ze dne 10. 4. 1997, které je v rozporu s územním plánem obce Dobrá, neboť nekoresponduje s pozdějším územním rozhodnutím o umístění stavby nadjezdu č. j. SÚ 199/98-328/Ko, ze dne 24. 4. 1998, má být umístěna veřejně prospěšná stavba, pro jejíž účel byly vyvlastněny pozemky stěžovatele.

Následným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě byla žaloba zamítnuta. Krajský soud dovodil, že žalobní námitky směřovaly k podkladovému územnímu rozhodnutí, které mohl stěžovatel napadnout samostatnou žalobou, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel kasační stížnost, kterou opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Konkrétně v kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost podává především z důvodu zmatečnosti řízení před Krajským soudem v Ostravě, neboť dle jeho názoru žalobu přezkoumával nesprávný soud a dle nesprávného předpisu. Řízení bylo zahájeno podáním žaloby před účinností s. ř. s. a podle jeho přechodných ustanovení k neskončeným věcem mělo být, jak se domnívá (neb se přezkoumávané rozhodnutí týkalo vyvlastnění pozemků a vlastnické právo je soukromým subjektivním právem), postupováno podle § 68 písm. b) s. ř. s. a § 46 odst. 2, 4 s. ř. s.

Dále stěžovatel namítal nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, neboť podle jeho názoru měl krajský soud správně přezkoumat podkladová územní rozhodnutí předcházející napadenému rozhodnutí žalovaného, neboť předmětná územní rozhodnutí byla vydána v roce 1997 a 1998 a nemohla být tedy napadena ve správním soudnictví dle s. ř. s., když tento vstoupil v účinnost až dnem 1. 1. 2003. Kromě toho stěžovatel nesouhlasí s tím, že se v žalobě dovolával nezákonnosti pouze podkladových rozhodnutí a uvádí, že dle jeho názoru je nezákonné právě napadené rozhodnutí Obecního úřadu v Dobré SÚ 322/99-333/Ko ze dne 23. 6. 1999, které bylo potvrzeno rozhodnutím Okresního úřadu ve Frýdku - Místku RR/701/333-1999/No ze dne 25. 2. 2002.

Nesprávné posouzení právní otázky se podle stěžovatele projevilo i v tom, že krajský soud dospěl k chybným závěrům. Stěžovatel připomíná, že již v žalobě poukazoval na rozpor mezi územním rozhodnutím č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997 a územním rozhodnutím č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, které rozdílně situují nadjezd D204, z nichž dovozuje, že rozhodnutí z roku 1998 nemůže odpovídat schválenému územnímu plánu. Jestliže žalovaný uvedl, že toto rozhodnutí odpovídá územnímu plánu obce, potom mu nemohlo odpovídat územní rozhodnutí z roku 1997. Stěžovatel měl za to, že na základě územního rozhodnutí (rozhodnutí z roku 1997), které je v rozporu s územním plánem obce Dobrá nemohla být umístěna stavba silnice I/48 Frýdek - Místek – Dobrá – obchvat, a nemohlo být tudíž podkladem pro jakékoliv rozhodování o vlastnických právech k pozemkům, natož pak titulem pro vyvlastnění. Stěžovatel současně uváděl, že má za to, že rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí v prvním stupni jsou nezákonná, neboť dopadem napadeného rozhodnutí by vznikla stěžovateli závažná újma, spočívající v tom, že by nemohl bez omezení realizovat své vlastnické právo, a to zejména právo užívat uvedený pozemek v části, kde bude umístěna a provozována silniční kanalizace.

Nesprávně posoudil krajský soud právní otázku podle stěžovatele i z dalšího důvodu. Krajský soud v Ostravě ve věci již rozhodoval jednou, a to rozsudkem ze dne 7. 9. 2000, sp. zn. 22 Ca 492/99, kdy rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 1999, č. j. RraÚP/701-333/99No, zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný po opětovně provedeném odvolacím řízení rozhodl ve věci výše uvedeného odvolání stěžovatele nyní napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele se žalovaný neřídil právním názorem Krajského soudu v Ostravě, vysloveným v uvedeném rozsudku, neboť tento uvedl, že vydání nového územního rozhodnutí, t. j. rozhodnutí č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, kterým se mění územní rozhodnutí původní, t. j. rozhodnutí č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997, má za následek zánik původního územního rozhodnutí. Dle uvedeného názoru měl žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí Obecního úřadu v Dobré č. j. SÚ 322/99-333/Ko ze dne 23. 6. 1999 zrušit, když toto vycházelo právě z územního rozhodnutí č. j. 51/97-328/Ko, ze dne 10. 4. 1997. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného je tak stěžovatelem spatřována v tom, že na základě územního rozhodnutí o umístění stavby přeložky silnice č. j. 51/97-328/Ko, ze dne 10. 4. 1997, které je v rozporu s územním plánem obce Dobrá, neboť nekoresponduje s pozdějším územním rozhodnutím o umístění stavby nájezdu č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, má být umístěna veřejně prospěšná stavba, pro jejíž účel jsou vyvlastňovány pozemky stěžovatele. Krajský soud přitom vyslovil právní názor, že územní rozhodnutí č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997 zaniklo.

Na základě výše uvedených skutečností pak stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a vrácen k dalšímu řízení.

Současně stěžovatel navrhoval, aby soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Podáním ze dne 3. 7. 2003 stěžovatel kasační stížnost doplnil. Uvedl, že pozemek parc. č. 1808 v k. ú. D. byl užíván, a i na listu vlastnictví je veden v kultuře zahrada a tvoří evidentní proluku v ucelené zástavbě rodinných domků. Výhledové využití pozemku je jako stavební parcela k doplnění stávající zástavby. Z vyjádření Obecního úřadu Dobrá k cenám pozemků v části Dobrá je zřejmá újma, kterou stěžovatel utrpěl nezákonným vyvlastněním.

Pokud by návrh změny územního plánu obce projednával změnu ve způsobu využití tohoto pozemku, tuto by stěžovatel napadl námitkou a uplatnil své právo. Utajenou záměnou stavebních objektů „lávka – nadezd“ bez veřejného projednání byla stěžovateli tato možnost upřena. Stěžovatel opětovně uvádí, že právní jistotu ve věci ochrany svých majetkových práv spatřoval v platném územním plánu obce.

Dále poukazuje na argument Okresního úřadu ve Frýdku-Místku o nemožnosti zřetelného vyznačení stavby nadezdu do územního plánu v měřítku 1 : 5000, který považuje stěžovatel za účelový.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti obsažné vyjádření. Nejprve vyjádřil nesouhlas s námitkou stěžovatele, že krajský soud měl přezkoumat i podkladové rozhodnutí, kterým podle stěžovatele bylo územní rozhodnutí č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998. Jednak poukázal na to, že toto rozhodnutí bylo samostatně přezkoumatelné i podle úpravy správního

soudnictví v době vydání tohoto rozhodnutí, t. j. podle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), a dále poznamenal, že je otázkou, zda územní rozhodnutí je úkonem správního orgánu ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., jímž je vydáván závazný podklad rozhodnutí, který je možno v rámci řízení o žalobě podané proti rozhodnutí o vyvlastnění přezkoumat soudem. K další námitce - soud se nezabýval rozporů mezi rozhodnutím č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997 a rozhodnutím č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, přičemž stěžovatel z rozdílného znění těchto rozhodnutí dovozuje, že umístění stavby, pro jejíž realizaci bylo rozhodnuto o vyvlastnění jeho pozemků, bylo v rozporu se schválenou územně plánovací dokumentací obce Dobrá - žalovaný především uvedl, že předmětné územní rozhodnutí z roku 1997 bylo nahrazeno uvedeným územním rozhodnutím z roku 1998. Dále žalovaný uvedl, že ve správním řízení o vyvlastnění dotčených pozemků stěžovatele byl soulad s cíli a záměry územního plánování ve smyslu ustanovení § 110 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), navrhovatelem vyvlastnění prokazován rozhodnutím o umístění stavby č. j. SÚ 199/98-328/Ko, ze dne 24. 4. 1998, které bylo vydáno v souladu se schváleným územním plánem obce Dobrá.

Stěžovatel podal k vyjádření žalovaného repliku ze dne 6. 8. 2003, v níž vznáší několik námitek. Jednak namítá, že správní orgán při změně územního rozhodnutí tuto změnu se stěžovatelem jako účastníkem řízení neprojednal, dále namítá, že stěžovatel deklaroval ochotu k dobrovolnému odprodeji všech pozemků potřebných k realizaci liniové stavby včetně „Lávky pro pěší“. Nesouhlas vyjádřil pouze se zábořem zahrady parc. č. 1808/1 a dalšího pozemku nad rámcem daný schváleným územním plánem a obalovou křivkou záboru pro stavbu přeložky silnice I/48, přesto byly jeho nemovitosti vyvlastněny v plném rozsahu, tedy i všechny pozemky, které byl ochoten poskytnout pro stavbu. Dále namítá, že správní orgán posoudil shodu aktu vyvlastnění s cíli i záměry územního plánu dle § 110 stavebního zákona podjatě, jakož i to, že navrhovatel vyvlastnění nebyl schopen doložit doklad o neúspěšném pokusu o získání pozemku. Svévole správního orgánu prvního stupně je podle stěžovatele patrná taktéž z faktu, že tento vydal stavební povolení pro stavbu nadjezdu, ačkoliv stavebník neměl a dodnes nemá k části pozemku pro stavbu vlastnické nebo jiné právo, které by jej opravňovalo na pozemku stavbu zřídit a provozovat. Stěžovatel se svým záporným stanoviskem k neprojednané záměně stavebních objektů „Lávka pro pěší“ - „Nadjezd“ obával narušení práva svého i své rodiny na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž důvodnost obav je potvrzena rozsahem poškození jím obývaného rodinného domku ve vzdálenosti cca 15 m od stavby. Správní orgán porušil i § 35 odst. 3 stavebního zákona, když stavební objekt D204 – Nadjezd, původně situovaný mimo zónu bydlení schválil do místa souvisle obydlené části obce a odmítl se zabývat zkoumáním vlivu této změny na životní prostředí.

Svým podáním ze dne 20. 12. 2004 stěžovatel ještě Nejvyššímu správnímu soudu doložil kopii rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 3. 12. 2004 o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Obecního úřadu Dobrá, jímž bylo povoleno užívání stavebních objektů „D190, D204 a D 308, které jsou součástí stavby Silnice I/48 Frýdek - Místek – Dobrá – obchvat“, kterým krajský úřad toto kolaudační rozhodnutí ruší a věc vrací Obecnímu úřadu Dobrá k novému projednání a rozhodnutí. Přitom stěžovatel dodává, že z tohoto rozhodnutí vyplývá zjištění pochybení Obecního úřadu Dobrá i Okresního úřadu Frýdek - Místek.

Nejvyšší správní soud nejprve rozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku. Učinil tak svým usnesením č. j. 4 As 22/2003 - 62 ze dne 28. 11. 2003, přičemž rozhodl tak, že se odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznává.

V meritu věci Nejvyšší správní soud napadené soudní rozhodnutí přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

Před samotným vyložением posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že v řízení o kasační stížnosti není jeho úkolem znovu posuzovat, zda mělo být rozhodnuto o vyvlastnění dotčených pozemků stěžovatele v k. ú. D., nýbrž je jeho úkolem posoudit, zda předchozí řízení naplňuje důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s., pro které je třeba rozhodnutí soudu zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel uvádí jako právní důvody kasační stížnosti důvody vymezené především v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a dále ještě v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je třeba se vyjádřit k dopadu těchto ustanovení.

Stížnostní důvod uváděný v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zahrnuje „zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popř. bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka řízení v důsledku trestného činu soudce.“ Aby byl tento důvod naplněn, musí být zřejmé, že některá z podmínek řízení chyběla, popř. že některý soudce z určitého důvodu měl být z řízení vyloučen, atd.

Pokud jde o stížnostní důvod uváděný v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., t. j. „nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“, k tomu Nejvyšší správní soud především obecně poznamenává, že nesprávné právní posouzení právní otázky může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

Nejvyšší správní soud o jednotlivých stížnostních námitkách usoudil následovně:

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost podává především z důvodu zmatečnosti řízení před Krajským soudem v Ostravě, neboť dle jeho názoru žalobu přezkoumával nesprávný soud a podle nesprávného předpisu. Řízení bylo zahájeno podáním žaloby před účinností s. ř. s., a dle jeho přechodných ustanovení k neskončeným věcem mělo být dle jeho názoru (neb se přezkoumávané rozhodnutí týkalo omezení vlastnického práva k pozemku, a vlastnické právo je soukromým subjektivním právem) postupováno dle § 68 písm. b) s. ř. s. a § 46 odst. 2, 4 s. ř. s. To znamená, že stěžovatel je toho názoru, že přezkoumávané rozhodnutí je rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, a žaloba měla být ve správním soudnictví odmítnuta jako nepřipustná s tím, že v rozhodnutí o odmítnutí žaloby měl být stěžovatel poučen v jaké lhůtě od právní moci usnesení o odmítnutí návrhu může podat žalobu, a ke kterému soudu.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva, tedy není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Předmětem správního řízení bylo vyvlastnění, přičemž toto řízení vyústilo v právní titul, jímž byl přechod vlastnického práva k pozemkům na navrhovatele. Právě tento právní titul, nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř., a jeho povaha je určující pro stanovení civilně soudní nebo správně soudní pravomoci.

Prvořadým kritériem rozlišování v uvedeném směru je otázka veřejného zájmu. Za situace, kdy je institut veřejného zájmu tzv. neurčitým pojmem, a kdy nemusí být vždy jednoznačné, zda něco veřejným zájmem je, či veřejným zájmem není, nelze dovozovanému „veřejnému zájmu“ přiznat vždy povahu nezpochybnitelného diferenciačního kritéria třídění práva na soukromé a veřejné. Pro posouzení dané problematiky je proto třeba vyjít ještě z dalších příslušných obecnějších právně-teoretických přístupů.

Podle mocenské teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Aplikujeme-li tuto teorii na případ vyvlastnění, dospějeme k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu. Stavební úřad, jako nositel veřejné moci, jednostranně a autoritativně rozhoduje o vyvlastnění.

Organická teorie potom přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v rámci nichž jeden ze subjektů vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného orgánu či veřejné korporace. Jestliže dané subjekty vstoupily do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, jde o poměr práva soukromého. I tato teorie vede k závěru, že vyvlastnění či zřízení věcného břemene správním aktem je záležitostí veřejnoprávní, neboť jedním ze subjektů tohoto vztahu je stavební úřad, který zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného orgánu, ale právě z důvodu tohoto svého charakteru, tedy jako nositel pravomoci.

Dalším kriteriem rozlišování soukromého a veřejného práva je uplatňující se metoda právní regulace. Metodou právní regulace se zde rozumí specifický způsob právní úpravy, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy. Zpravidla platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku), metodou úpravy horizontálních vztahů („metoda horizontální“). Žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníkovi jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva. Povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Naproti tomu veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak metodou úpravy vertikálních vztahů („metoda vertikální“). Jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníkovi právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli. Povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná. Na základě shora uvedeného vymezení metody (metod) právní regulace lze konstatovat, že ohledně samotného vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou expropriát (vyvlastňovaný) a expropriant (v jehož prospěch je vyvlastňováno) /srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 12. 1993, č. j. 6 A 10/92 - 27, uveřejněný v časopise Správní právo č. 5/1994, s. 295 a násl., pod číslem 53: *„Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku; osoba, která neúspěšně podala takový návrh u správního orgánu se proto nemůže u soudu dovolat toho, že byla na takovém právu zkrácena.“*, ale toliko expropriát na straně jedné a stát, reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Vyvlastňovaný a stavební úřad nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje expropriátovi, t. j. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, t. j. rozhodne o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle expropriáta je zde nerozhodná, a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irelevantní. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům; je přitom nerozhodné, zda správní orgány rozhodovaly podle stavebního zákona, podle zákona o telekomunikacích, podle zákona o pozemních komunikacích, či podle zákonů jiných, neboť povaha analyzovaného institutu je pořád stejná.

Naproti tomu otázka náhrady za vyvlastnění je již otázkou soukromoprávní, a proto v případném sporu by nerozhodoval správní soud, ale soud civilní. Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, t. j. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, t. j. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.

Posuzovanou otázku lze uzavřít tak, že je nezbytné rozlišit, zda předmětem řízení je otázka vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem zřizovaným správním aktem na straně jedné, či zda je předmětem řízení spor o vlastnické právo na straně druhé. Rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění, pak rozhodoval ve veřejnoprávní a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal námitku stěžovatele, mířící na zmatečnost řízení před soudem, důvodnou.

Nad rámec tohoto odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že obdobný právní názor vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 As 11/2003.

Pokud jde o další námitky stěžovatele, které směřují k tvrzenému nesprávnému posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, ty se podle názoru Nejvyššího správního soudu rozpadají do dvou směrů.

Nejprve, tzv. v prvním směru, stěžovatel namítá, že podle jeho názoru měl Krajský soud Ostravě správně, s ohledem na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., přezkoumat podkladová územní rozhodnutí předcházející napadenému rozhodnutí žalovaného, neboť předmětná územní rozhodnutí byla vydána v roce 1997 a 1998 a nemohla být tedy napadena ve správním soudnictví dle s. ř. s., když tento vstoupil v účinnost až dnem 1. 1. 2003, a kromě toho nesouhlasí s tím, že se v žalobě dovolával nezákonnosti pouze podkladových rozhodnutí a uvádí, že dle jeho názoru je nezákonné právě napadené rozhodnutí Obecního úřadu v Dobré, č. j. SÚ 322/99-333/Ko ze dne 23. 6. 1999, které bylo potvrzeno rozhodnutím Okresního úřadu ve Frýdku - Místku RR/701/333-1999/No ze dne 25. 2. 2002.

K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. stanoví povinnost soudu přezkoumat k žalobní námitce také zákonnost jiného úkonu správního orgánu, pokud byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, to však jen za podmínky, že zákon neumožňuje napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

V předmětné věci je zřejmé, že sám stěžovatel jako podkladový úkon pro napadené rozhodnutí o vyvlastnění, označil rozhodnutí o umístění stavby silnice Frýdek - Místek - Dobrá – obchvat, č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997, jakož i rozhodnutí č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, přičemž stěžovatel z rozdílného znění těchto rozhodnutí dovozuje, že umístění stavby, pro jejíž realizaci mu byly dotčené pozemky vyvlastněny, bylo v rozporu se schválenou územně plánovací dokumentací obce Dobrá. Pokud stěžovatel tvrdí, že podkladová územní rozhodnutí (stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává přezkoumání jak územního rozhodnutí z roku 1997, tak územního rozhodnutí z roku 1998, a to pro jejich vzájemný rozpor, na některých místech kasační stížnosti se potom podle okolností a souvislostí textu dovolává nezákonnosti jednoho, či druhého z nich) nemohl napadnout samostatnou žalobou, neboť soudní řád správní nabyl účinnosti až dnem 1. 1. 2003, je nutno uvést, že v době vydání územního rozhodnutí jeho (jejich) soudní přezkoumání ve správním soudnictví v úvahu přicházelo, a to ve smyslu tehdy platného znění části páté o. s. ř. Nehledě k tomu, že z díkce ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. je zřejmé, že jeho dopad o možnosti „souběžného“ soudního přezkoumání podkladového úkonu váže jenom na případy úkonů, které s. ř. s. neumožňuje napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Stěžovatel tak zřejmě chápe výklad předmětného ustanovení tak, že v jeho smyslu lze „souběžně“ k žalobní námitce přezkoumat takový úkon, který nyní je sice samostatně soudně přezkoumatelný (a který stejně tak byl samostatně soudně přezkoumatelný i v pro něj aktuální době), ale dosud soudně přezkoumán nebyl (a nyní jej už pro uplynutí času samostatně přezkoumat nelze), zatímco dané ustanovení zcela zjevně míří na situace, kdy má být „souběžně“ k žalobní námitce soudně přezkoumáván úkon, který podle s. ř. s. samostatně přezkoumatelný není (z důvodů věcných). A to není případ územního rozhodnutí, neb takové rozhodnutí podle s. ř. s. samostatně přezkoumatelné (jsou-li splněny předepsané podmínky) je.

Ve smyslu daného znění ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. tak stěžovatel v situaci, kdy v rozhodné době územní rozhodnutí žalobou nerozporoval, nemůže již tuto skutečnost „zhojit“ v rámci nynějšího soudního přezkoumání předmětného rozhodnutí o vyvlastnění (které se o dané územní rozhodnutí opírá).

Pokud jde o stěžovatelův nesouhlas s tím, že se v žalobě dovolával nezákonnosti pouze podkladových rozhodnutí, a že již v žalobě uváděl, že dle jeho názoru je nezákonné právě napadené rozhodnutí Obecního úřadu v Dobré, č. j. SÚ 322/99-333/Ko ze dne 23. 6. 1999, které bylo potvrzeno rozhodnutím Okresního úřadu ve Frýdku – Místku, č. j. RR/701/333-1999/No ze dne 25. 2. 2002, Nejvyšší správní soud z obsahu žaloby dovozuje, že se nezákonnosti předmětných rozhodnutí stěžovatel v žalobě dovolával, a obdobně tak činí i v kasační stížnosti, zejména s ohledem na tvrzenou nezákonnost podkladových územních rozhodnutí, na jejich avizovanou rozpornost, a z toho dovozovaný jejich nesoulad s územním plánem. S ohledem na výše uvedené k otázce soudní přezkoumatelnosti předmětných územních rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto namítaná („zprostředkovaná“) nezákonnost žalovaného rozhodnutí nemůže obstát.

Ustanovení § 110 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že „vyvlastnění musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování, který se prokazuje zpravidla územním rozhodnutím“. V daném případě byl takto stanovený požadavek na prokázání souladu předmětného omezení vlastnického práva s cíli a záměry územního plánování naplněn územním rozhodnutím o umístění stavby č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, kterým bylo nahrazeno předchozí územní rozhodnutí č. j. SÚ 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997. To zřetelně vyplývá z napadeného rozhodnutí žalovaného, t. j. rozhodnutí č. j. RR/701/333-1999/No ze dne 25. 2. 2002, v němž se žalovaný řídil právním názorem Krajského soudu, vysloveným v tomto směru v jeho rozsudku sp.zn. 22 Ca 492/99 ze dne 7. 9. 2000.

Za situace, kdy v době rozhodování žalovaného bylo předmětné územní rozhodnutí platné, postupoval žalovaný naprosto v souladu s požadavkem na vyvlastnění tak, jak jej stanoví stavební zákon, v jehož smyslu bylo v řízení o vyvlastnění dotčených pozemků ve vlastnictví stěžovatele k. ú. D. rozhodováno. Danému územnímu rozhodnutí svědčila presumpce platnosti a správnosti, a „následnému“ rozhodnutí o vyvlastnění v tomto směru žádnou nezákonnost vytýkat nelze.

Nyní namítaná nezákonnost předmětného územního rozhodnutí není v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o omezení vlastnického práva soudně přezkoumatelná, soud k této námitce tvrzené nezákonnosti daného územního rozhodnutí nemůže přihlížet, a ve spojení

s tím tak nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že rozhodnutí žalovaného je samo o sobě nezákonné právě pro tvrzenou nezákonnost jemu předcházejícího územního rozhodnutí.

Dále stěžovatel v různých souvislostech v podstatě opakovaně, byť jinými slovy, znovu namítá rozpory mezi územním rozhodnutím č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997 a územním rozhodnutím č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, a z toho dovozuje jejich nesoulad s územním plánem obce Dobrá. K tomu uzavírá, že na základě územního rozhodnutí, které je v rozporu s územním plánem obce Dobrá, nemohla být umístěna stavba silnice I/48 Frýdek - Místek – Dobrá – obchvat, a nemohlo být tudíž rozhodnuto o vyvlastnění jeho pozemků. Stěžovatel současně uvádí, že má za to, že rozhodnutí žalovaného, i jemu předcházející rozhodnutí v prvním stupni, jsou nezákonná, neboť dopadem napadeného rozhodnutí by mu vznikla závažná újma, spočívající v tom, že by nemohl bez omezení realizovat své vlastnické právo, a to zejména právo užívat uvedený pozemek v části, kde bude umístěna a provozována silniční kanalizace.

V „druhém směru“ potom námitky stěžovatele míří podrobněji k dopadům nahrazení předmětného územního rozhodnutí z roku 1997 daným územním rozhodnutím z roku 1998, a to v návaznosti na stěžovatelem dovozované závěry z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 9. 2000, sp. zn. 22 Ca 492/99, kterým soud rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 1999, č. j. RraÚP/701-333/99No, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle názoru stěžovatele měl žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí Obecního úřadu v Dobré, č. j. SÚ 322/99-333/Ko ze dne 23. 6. 1999 zrušit, když toto vycházelo právě z územního rozhodnutí č. j. 51/97-328/Ko ze dne 10. 4. 1997.

K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že to, jakým z právně možných způsobů se správní orgán poté, co bylo jeho rozhodnutí zrušeno soudem, vypořádá s vysloveným právním názorem, je věcí jeho úvahy, a následně přísluší toliko posuzovat, zda byl příslušný právní názor zvoleným postupem respektován. Z vysloveného právního názoru soudem je zřejmé, že územní rozhodnutí z roku 1997 bylo nahrazeno územním rozhodnutím z roku 1998, a z „nového“ rozhodnutí žalovaného (t. j. „žalovaného“ rozhodnutí) je zřejmé, že žalovaný tuto skutečnost zohlednil. Odvolací orgán provedl opětovně odvolací řízení, zkonstatoval, že odvolání stěžovatele neshledal důvodným, a opětovně rozhodl podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, o zamítnutí podaného odvolání a potvrzení napadeného prvoinstančního rozhodnutí. Toto rozhodnutí odůvodnil tak, že vyvlastnit podle stavebního zákona je ve veřejném zájmu a za náhradu možné mimo jiné pro veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace (§ 108 odst. 2 stavebního zákona), přičemž splnění souladu vyvlastnění s cíli a záměry územního plánování se prokazuje zpravidla územním rozhodnutím (§ 110 odst. 2 stavebního zákona). Takto postupoval stavební úřad, když jako podklad pro napadené rozhodnutí o vyvlastnění prokazující soulad vyvlastnění s cíli a záměry územního plánování použil územní rozhodnutí o umístění stavby silnice I/48 Frýdek-Místek - Dobrá – obchvat ze dne 10. 4. 1997, č. j. SÚ 51/97-328/Ko. K tomuto postupu odvolací orgán, veden právním názorem soudu, zkonstatoval, že toto územní rozhodnutí bylo nahrazeno územním rozhodnutím o umístění stavby ze dne 24. 4. 1998, č. j. SÚ 199/98-328/Ko. V územním řízení, jehož výsledkem bylo územní rozhodnutí ze dne 24. 4. 1998, byl zkoumán soulad návrhu na jeho vydání s územně plánovací dokumentací (§ 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona), a rozhodnutí bylo Frýdek - Místek – Dobrá – obchvat zařazena mezi stavby veřejně prospěšné, pro jejichž uskutečnění lze vyvlastnit vlastnická práva k pozemkům a stavbám. Územní plán Obce Dobrá řeší trasu uvedené veřejně prospěšné komunikace včetně souvislostí ke stávajícímu stavu pozemních komunikací v území.

Ve schváleném územním plánu Obce Dobrá však není obsaženo konkrétní technické řešení předmětné veřejně prospěšné stavby včetně napojení na stávající pozemní komunikace. Toto řešení je vzhledem k měřítku, ve kterém je územní plán zpracován, předmětem až projektové dokumentace stavby. Stanovení trasy předmětné veřejně prospěšné stavby v územním plánu Obce Dobrá tedy nevylučuje alternativní řešení. Pokud tedy byly některé stavební objekty umístěny v obou výše uvedených územních rozhodnutích (rozhodnutí z roku 1997 a rozhodnutí z roku 1998) rozdílně, neznamená to rozpor s územním plánem. Za této situace žalovaný dospěl k závěru, že soulad s cíli a záměry územního plánování byl dle jeho názoru ve vyvlastňovacím řízení v projednávané věci dostatečně prokázán územním rozhodnutím ze dne 24. 4. 1998, č. j. SÚ 199/98-328/Ko.

Krajský soud v Ostravě k podané žalobě proti tomuto rozhodnutí žalovaného takto zvolené řešení odvolacího orgánu akceptoval, a ani podle názoru Nejvyššího správního soudu takovýto postup žalovaného správního orgánu není v rozporu se zákonem. V předmětné věci bylo pro rozhodnutí odvolacího orgánu rozhodující, zda se závěr (výrok) rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dostatečně opíral o potřebná skutková zjištění tak, jak to vyžaduje platná právní úprava, t. j. zda je uvažované omezení vlastnického práva v souladu s cíli a záměry územního plánování. V situaci, kdy s ohledem na skutková zjištění jako podklad pro rozhodnutí o předmětném omezení vlastnického práva stěžovatele k parc. č. 1808/1 v k. ú. D. obstálo (i) územní rozhodnutí č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998 (otázky rozhodné pro posuzovanou věc řešilo obdobně jako předchozí územní rozhodnutí z roku 1997), žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezrušil, ale s náležitým odůvodněním, že toto rozhodnutí je v souladu s předmětným územním rozhodnutím z roku 1998, a současně tak s cíli a záměry územního plánu Obce Dobrá (fakticky tak došlo ke „změně“ v odůvodnění, která byla bez vlivu na správnost výroku přezkoumávaného rozhodnutí), rozhodnutí potvrdil. Na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je tak nutno nahlížet ve spojení s rozhodnutím správního orgánu, který rozhodl o odvolání.

Stěžovatel přitom žádnou konkrétní námitku, kterou by případně doložil, že územní rozhodnutí č. j. SÚ 199/98-328/Ko ze dne 24. 4. 1998, po obsahové stránce nemůže být podkladem (to např. proto, že se příp. věcně dotčeného pozemku nemůže týkat) pro potvrzující rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného), jímž bylo rozhodnuto o vyvlastnění dotčených pozemků žalobce v k. ú. D., pro potřeby uskutečnění veřejně prospěšné stavby silnice I/48 Frýdek - Místek – Dobrá – obchvat, neuvedl. Namítal toliko jím dovozovanou nezákonnost daného územního rozhodnutí s odkazem na rozpory mezi tímto a předchozím územním rozhodnutím, z nichž usuzoval na nesoulad územního rozhodnutí z roku 1998 s územním plánem. Ani tento rozpor však nijak věcně obsahově nedoložil. Konstatoval toliko, že územní rozhodnutí o změně umístění stavebního objektu nadjezdu je v zásadním rozporu s umístěním dané stavby dle schválené územně plánovací dokumentace a nemůže být tudíž podkladem pro jakékoliv rozhodování o vlastnických právech dotčených občanů, natož pak titulem pro jejich omezení či zbavení.

Proto je s ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud toho názoru, že ani tato stížnostní námitka nemůže obstát.

Pokud dále stěžovatel namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proto, že dopadem napadeného rozhodnutí by vznikla žalobci závažná újma, spočívající v tom, že by nemohl bez omezení

realizovat své vlastnické právo, a to zejména právo užívat uvedený pozemek v části, kde bude umístěna a provozována silniční kanalizace, tato námitka podle názoru Nejvyššího správního soudu rovněž neobstojí. Zmíněný nepříznivý dopad je důsledkem každého takového rozhodnutí a jeho nezákonnost lze spojovat nikoliv s těmito důsledky samotnými, nýbrž s tím, že rozhodnutí, které takové důsledky zakládá, bylo příp. vydáno v rozporu se zákonem. A takový rozpor Nejvyšší správní soud v dané věci neshledal.

To i po uvážení všech dalších námitek, které stěžovatel vznesl jak v podání ze dne 3. 7. 2003, jímž svoji kasační stížnost doplnil, tak v replice ze dne 6. 8. 2003, kterou stěžovatel podal k vyjádření žalovaného, a stejně tak i po uvážení námitek dovoditelných ze shora avizovaného podání stěžovatele ze dne 20. 12. 2004. To z toho důvodu, že předmětné námitky dílem míří opět na problém předchozího rozhodování v územním řízení („správní orgán při změně územního rozhodnutí tuto změnu se stěžovatelem jako účastníkem řízení neprojednal“, „utajenou záměnou stavebních objektů „*Lávka - nadjezd*“ bez veřejného projednání byla stěžovateli možnost námitek proti této změně upřena“, atd.), a dále z toho důvodu, že v dalším jde o námitky, které se sice vztahují k okolnostem, za kterých bylo vedeno řízení o předmětném vyvlastnění („stěžovatel deklaroval ochotu k dobrovolnému odprodeji většiny dotčených pozemků, nesouhlas vyjádřil pouze se zábořem zahrady parc. č. 1808 a dalšího pozemku nad rámec daný schváleným územním plánem a obalovou křivkou záboru pro stavbu přeložky silnice I/48, přesto byly jeho nemovitosti vyvlastněny v plném rozsahu, tedy i všechny pozemky, které byl ochoten poskytnout pro stavbu“, atd.), ale které jsou uplatňovány stěžovatelem poprvé v kasační stížnosti a v žalobě uplatněny nebyly. Těmito námitkami se však Nejvyšší správní soud s ohledem na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., a to bez ohledu na to, nakolik jsou pro posuzovanou věc relevantní, zabývat nemůže. Obdobně se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat ani námitkami, dovolávajícími se pochybení správních orgánů, dovozovaných z rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2004.

Nejvyšší správní soud tak s ohledem na vše výše uvedené uzavírá, že v souzené věci stěžovatelem namítané důvody kasační stížnosti, vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a a) s. ř. s., neshledal. Z procesní opatrnosti Nejvyšší správní soud zvažoval všechny námitky stěžovatele in eventum i ve vztahu k jiným zákonem upraveným stížnostním důvodům, avšak ani naplnění žádného z dalších důvodů kasační stížnosti v nijakém ohledu neshledal. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji jako takovou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože žalovaný správní orgán žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. 1. 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu

