



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 žalobkyně **H. Š.**, zast. JUDr. Vandou Bieleckou, advokátkou, se sídlem AK Havířov – Město, ul. Pavlovova 8, za účasti Obce Albrechtice, ul. Obecní 186, Albrechtice, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy** (dříve Ministerstvo dopravy a spojů), se sídlem Praha 1, nábreží L. Svobody č. 12, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22944/01-RK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22944/01-RK a rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů, odboru pozemních komunikací ze dne 13. 3. 2001, č. j. 24 930/00-120, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Vandy Bielecké, advokátky, se sídlem AK Havířov – Město, ul. Pavlovova 8, na nákladech řízení částku 4725 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně domáhá zrušení výše označeného rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22944/01-RK, kterým byl zamítnut rozklad podaný právní předchůdkyní žalobkyně J. S. proti rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů, odboru pozemních komunikací, ze dne 13. 3. 2001, č. j. 24930/00-120, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno (J. S. byla vlastníkem části pozemků parc. č. 1469/2 a č. 1469/3, a tyto nemovitosti se všemi právy a povinnostmi převedla na žalobkyni darovací smlouvou). Tímto rozhodnutím bylo v mimoodvolacím řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí Okresního úřadu Karviná, referátu

dopravy a silničního hospodářství, ze dne 17. 8. 1998, č. j. RDSH/1445/98/Wy, kterým bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu Obce Albrechtice ze dne 19. 5. 1998, č. j. SÚ/73/98/Ch, ve věci návrhu na omezení vlastnického práva k částem pozemků parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. Citovaným rozhodnutím Obec Albrechtice jako speciální stavební úřad rozhodl podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rámci řízení o odstranění stavby místní panelové komunikace, o zřízení věcného břemene „pro výkon vlastnického práva k místní komunikaci panelové, která má charakter místní komunikace III. třídy – obslužná komunikace“. Tímto věcným břemenem omezil vlastnické právo žalobkyně i ostatních účastníků k pozemkům parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. Albrechtice.

Žalobkyně uvádí, že Ministerstvo dopravy a spojů, odbor pozemních komunikací, v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 13. 3. 2001, č. j. 24930/00-120, konstatuje, že Okresní úřad Karviná, referát dopravy a silničního hospodářství, sice správně zrušil rozhodnutí stavebního úřadu Obce Albrechtice ze dne 19. 5. 1998, č. j. SÚ/73/98/Ch, učinil tak však pro nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu (speciální stavební úřad v Albrechticích), ačkoliv tento správní orgán k řízení příslušný byl. Dále Ministerstvo dopravy a spojů, odbor pozemních komunikací, dospělo k závěru, že Okresní úřad Karviná, referát dopravy a silničního hospodářství, pochybil v odůvodnění svého rozhodnutí tím, že sloučil vyvlastnění s omezením práva zřízení věcného břemene, a tedy vyslovil nesprávný právní názor, že zřízením věcného břemene dochází současně k vyvlastnění pozemku.

Žalobou napadené rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů, vydané jako rozhodnutí o rozkladu, se s těmito názory v zásadě ztotožnilo.

Žalobkyně namítá, že zjištění skutkového stavu tak, jak je uvádí žalovaný ve svém rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisu. V žalobě uvedla, že z obsahu odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že správní orgán považuje za zjištěné, že panelové provizorium na pozemcích parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. je místní komunikací. Přitom z podkladů založených ve spisu nemůže takové tvrzení vyplynout, když o zřízení místní komunikace na cit. parcelách neproběhlo žádné řízení a nebylo vydáno žádné rozhodnutí podle zákona č. 13/1997 Sb.. Naopak z rozhodnutí stavebního úřadu Těrlicko č. j. Výst./767/182/Ko o umístění staveb vyplývá, že příjezdová komunikace měla být vybudována na zcela jiných parcelách, než bylo zřízeno věcné břemeno. Žalovaný sám dochází k závěru, že musí být nejdříve rozhodnuto o dodatečném povolení panelové stavby této komunikace nebo o jejím odstranění – jinými slovy tzn., že místní komunikace na pozemcích parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. vůbec neexistuje. Z tohoto důvodu také nelze rozhodovat o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., které uvažuje o řešení věci v době, kdy již byla prokazatelně místní komunikace zřízena. Dále žalobkyně rozporuje názor žalovaného, že rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se mění věcná příslušnost na správní úřad věcně nepřislušný, trpí vadou a musí být proto zrušeno v mimoodvolacím řízení, když podle ní rozhodnutí odvolacího orgánu vadou netrpí, neb jím nebyla vyslovena věcná nepřislušnost správního orgánu prvního stupně, ale bylo zrušeno rozhodnutí ve věci návrhu na omezení vlastnického práva k pozemkům po přezkoumání rozhodnutí v celém rozsahu.

Žalobkyně dále namítá, že žalovaný posoudil věc nesprávně i po právní stránce, neb zřízení věcného břemene nemůže být v tomto případě posuzováno podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., když žádná místní komunikace nebyla dosud zřízena.

Dále žalobkyně konstatuje, že odvolací orgán nezrušil původní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích proto, že by se jednalo o orgán nepřislušný, ale proto, že v této konkrétní věci byl rozhodující orgán s ohledem na účastníky řízení orgánem podjatým.

Žalobkyně dále poznamenává, že není žádný důvod hovořit o záměně práva odpovídajícího věcnému břemeni (podle zákona č. 13/1997 Sb.) s vyvlastněním pozemku (podle zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon), a konstatuje, že Okresní úřad Karviná, referát dopravy a silničního hospodářství v odůvodnění svého rozhodnutí správně upozornil, že pro nucený zásah do vlastnických práv se používá pojem „vyvlastnění“ jako legislativní zkratka. Žalobkyně dodává, že odlišný při rozhodování o vyvlastnění věcného břemene v řízení podle zákona č. 13/1997 Sb. je pouze orgán, který o vyvlastnění rozhoduje. Podle § 17 zákona č. 13/1997 Sb. a § 40 odst. 3 téhož zákona je takovým orgánem speciální stavební úřad obce. Jinak není řízení ohledně zřízení věcného břemene zákonem č. 13/1997 Sb. vůbec upraveno. Za podpůrného užití správního řádu byla odvolacím orgánem také správně posouzena podjatost, když se rozhodnutím speciálního stavebního úřadu v Albrechticích, podepsaným starostou obce Albrechtice, zřizovalo věcné právo ve prospěch pro Obec Albrechtice. Pokud tedy Okresní úřad Karviná, referát dopravy a silničního hospodářství, zrušil rozhodnutí obce zejména z důvodu možné podjatosti, učinil tak zcela v souladu a ve smyslu úpravy správního řízení.

Žalobkyně dále vyjádřila názor, že naopak žalovaný svým potvrzujícím rozhodnutím postupoval v rozporu se zákonem č. 13/1997 Sb. a zákonem č. 50/1976 Sb., kdy navíc zrušením rozhodnutí Okresního úřadu Karviná, referátu dopravy a silničního hospodářství bez možnosti opětovného projednání způsobilo stav, kdy zůstalo v platnosti původní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích, které již odvoláním napadnout nelze, a de facto tak žalobkyni a ostatní účastníky zbavilo možnosti účinně hájit svá práva a zájmy, a uplatnit své návrhy. Tím podle žalobkyně porušil žalovaný i obecné zásady správního řízení, vyjádřené v § 3 zákona č. 71/1967 Sb.

Závěrem vyslovuje žalobkyně názor, že i když bylo původní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích, od kterého se odvíjí rozhodnutí napadené touto žalobou, vydáno jako rozhodnutí o předběžné otázce, má za to, že otázku zřízení věcného břemene nelze jako předběžnou otázku řešit, protože takový postup zákon č. 13/1997 Sb. nepřipouští. Vzhledem k povaze důsledků rozhodnutí o zřízení věcného břemene, kdy svými znaky zřízení věcného břemene není opatřením pouze doplňujícím hlavní správní rozhodnutí, je žalobkyně toho názoru, že žaloba je správním soudem přezkoumatelná.

Žalobkyně proto navrhl, aby napadené rozhodnutí žalovaného bylo soudem zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení, a žalovanému byla uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Žalobkyně současně požádala o odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

V daném případě jde o věc, která napadla v roce 2001 u Vrchního soudu v Praze a která po nabytí účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přešla z tohoto soudu na Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 132 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy jako soud prvního stupně. Podle ustanovení § 130 odst. 1 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, účinného přede dnem nabytí

účinnosti tohoto zákona (s. ř. s.), dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona (s. ř. s.).

Ještě před tím, než daná věc přešla na Nejvyšší správní soud, Vrchní soud v Praze o návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku žalobě rozhodl usnesením ze dne 31. 10. 2002, č. j. 7 A 110/2001 - 31, tak, že se předmětná žádost zamítá.

Nejvyšší správní soud vyzval žalobkyni, aby označila důkazy k prokázání žalobních námitek (žalobních bodů), které uvedla v žalobě, a vyzval ji k označení osob zúčastněných na řízení. Rovněž vyrozuměl žalovaného o možnosti navrhnout důkazy k vyvrácení žalobních námitek uvedených v žalobě. Žalobkyně navrhla k prokázání svých žalobních námitek související jmenovité listinné důkazy (výpis z LV, darovací smlouvu, příslušná správní rozhodnutí) a označila osoby zúčastněné na řízení (takto označila následující osoby: J.F., A., R. 138, T. F., A., R. 447, E. J., A., H. 492, V.K., A., H. 665, Obec Albrechtice).

Žalovaný další důkazy nenavrhoval a odkázal na obsah správních rozhodnutí a obsah správního spisu.

Výzvou vyrozuměl Nejvyšší správní soud žalobkyni i žalovaného o možnosti dokončit řízení rozhodnutím ve věci samé bez toho, aby bylo nařizováno jednání. Žalovaný ani žalobkyně se k této výzvě ve stanové lhůtě nevyjádřili a Nejvyšší správní soud má v souladu s § 51 s. ř. s. za to, že s projednáním bez nařízeného jednání souhlasí. Námitka podjatosti ke složení senátu Nejvyššího správního soudu, který věc podle rozvrhu práce rozhoduje, nebyla žádným z účastníků vznesena.

Nejvyšší správní soud v souladu s § 34 s. ř. s. vyzval žalobkyni označené osoby jako osoby zúčastněné na řízení k vyjádření, zda budou v předmětném řízení uplatňovat svoje práva. Na tuto výzvu reagovala pouze Obec Albrechtice s tím, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Obci Albrechtice byl zaslán text žaloby a vyjádření žalovaného, a poskytnuta možnost vyjádřit se k těmto podkladům. K tomu Obec Albrechtice sdělila, že rozhodnutím speciálního stavebního úřadu ze dne 19. 5. 1998, č. j. SÚ/73/98/Ch, bylo zřízeno věcné břemeno pro výkon vlastnického práva k místní komunikaci panelové, k částem pozemků parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. u Č. T. Dále Obec Albrechtice sdělila, že dne 14. 4. 2002 došlo ze strany H. Š. k neoprávněnému odstranění stavby místní komunikace panelové bez povolení či nařízení k odstranění stavby. Nicméně tímto svévolným odstraněním stavby z pozemku došlo k zániku oprávněné věci, a tím i k zániku věcného břemene (§ 151p odst. 2 obč. zák.).

Nejvyšší správní soud vyzval žalobkyni k vyjádření se k uvedenému sdělení Obce Albrechtice. Žalobkyně sdělila soudu, že je pravdou, že dne 14. 4. 2002 zajistili odstranění panelů nacházejících se na části pozemků p. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. u Č. T. Dále se vyjádřila tak, že na podané žalobě trvá, a to z toho důvodu, že Obec Albrechtice neprovedla změnu svého rozhodnutí určení části výše uvedených pozemků v územním plánu jako příjezdovou komunikaci. Navíc až do současné doby je vedeno věcné břemeno spočívající v právu chůze a jízdy po části pozemku p. č. 1469/8, sousedícího s pozemkem žalobkyně, který je ve vlastnictví p. J. F. K tomu uvedla, že pokud je obecní úřad srozuměn s tím, že odstraněním panelů věcné břemeno zaniklo, pak je nutné, aby učinil opatření, t. j. výmaz zapsaného věcného břemene nacházejícího se na pozemku p. č. 1469/8 v k. ú. A. u Č. T., vlastníka p. J. F.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu a z podkladů doložených žalobkyní Nejvyšší správní soud zjistil, že Obec Albrechtice, jako speciální stavební úřad, zřídila rozhodnutím ze dne 19. 5. 1998, č. j. SÚ/73/98/Ch, věcné břemeno ve prospěch Obce Albrechtice „pro výkon vlastnického práva k místní komunikaci panelové, která má charakter místní komunikace III. třídy - obslužná komunikace“, a to na části pozemků parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. Předmětné rozhodnutí bylo vydáno v souvislosti s řízením o odstranění stavby předmětné komunikace, kdy z průběhu tohoto řízení vyplynulo, že není nutno nařídit odstranění stavby, protože nebyl shledán rozpor se zájmy společnosti. Stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil rozhodnutím ze dne 10. 12. 1997 a vyzval k doplnění nezbytných podkladů. Vzhledem k tomu, že se vlastníku stavby prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníky pozemků, zahájil stavební úřad v Albrechticích jako speciální stavební úřad na návrh vlastníka stavby komunikace ze dne 10. 2. 1998 řízení o předběžné otázce – o zřízení věcného břemene pro výkon vlastnického práva ke stavbě komunikace podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

K odvolání vlastníků dotčených pozemků (účastníků správního řízení) Okresní úřad Karviná, referát dopravy a silničního hospodářství, svým rozhodnutím ze dne 17. 8. 1998, č. j. RDSH/1445/98/Wy, napadené rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích zrušil. Jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí uvedl, že s ohledem na § 112 odst. 2 stavebního zákona měl v situaci, kdy navrhovatelem byl orgán příslušný k vyvlastnění, stanovit odvolací orgán, který jiný stavební úřad v jeho působnosti provede řízení a vydá rozhodnutí o vyvlastnění. V daném případě byla navrhovatelem Obec Albrechtice, a k vedení řízení o vyvlastnění a vydání rozhodnutí pro Obec Albrechtice tak nebyl příslušný stavební úřad v Albrechticích. V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo současně uvedeno, že to, který stavební úřad je příslušný k tomuto vyvlastňovacímu řízení, určí odvolací orgán zvláštním sdělením.

Následně podal Obecní úřad Albrechtice podnět k přezkoumání a zrušení daného rozhodnutí Okresního úřadu Karviná v mimoodvolacím řízení Ministerstvu dopravy a spojů. Ministerstvo tomuto podnětu nevyhovělo. Starosta Obce Albrechtice podal dne 26. 11. 1999 opakovaný podnět k přezkoumání a zrušení daného rozhodnutí v mimoodvolacím řízení, podrobněji odůvodněný, jemuž ministerstvo vyhovělo rozhodnutím ze dne 13. 3. 2001, č. j. 24930/00-120, a přezkoumávané rozhodnutí Okresního úřadu Karviná, referátu dopravy a silničního hospodářství, ze dne 17. 8. 1998, č. j. RDSH/1445/98/Wy, zrušilo. V odůvodnění svého rozhodnutí ministerstvo uvedlo, že okresní úřad pochybil, když zrušil rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích z důvodu jeho nepřislusnosti, ačkoliv tento příslušný byl. Ministerstvo zaujalo názor, že režim § 112 stavebního zákona nelze vztáhnout na postup podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Dále podle názoru ministerstva musí být nejprve rozhodnuto o dodatečném povolení panelové komunikace nebo o jejím odstranění. Proti tomuto rozhodnutí podala J. S., právní předchůdkyně žalobkyně, rozklad, který ministerstvo svým rozhodnutím č. j. 22944/01-RK ze dne 3. 7. 2001 zamítlo, napadené rozhodnutí ministerstva potvrdilo, přičemž argumentačně v podstatě setrvalo na odůvodnění rozhodnutí ministerstva ze dne 13. 3. 2001, č. j. 24930/00-120. Ministerstvo přitom konstatovalo, že při přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení není, s ohledem na dikci § 65 odst. 2 správního řádu, možné vrátit věc nižšímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí.

Toto rozhodnutí ministerstva je nyní, k podání žalobkyně, která v mezidobí získala od J. S., účastnice předchozích řízení, jež byla vlastníkem části pozemků parc. č. 1469/2 a č. 1469/3, tyto nemovitosti se všemi právy a povinnostmi na základě darovací smlouvy, předmětem tohoto žalobního přezkoumání.

O námitkách žalobce uvažil soud takto:

Pokud jde o první skupinu námitek žalobkyně, že zjištění skutkového stavu tak, jak je uvádí žalovaný ve svém rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisu, neb z obsahu odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že správní orgán považuje za zjištěné, že panelové provizorium na pozemcích parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. je místní komunikací, zatímco z podkladů založených ve spisu nemůže takové tvrzení vyplynout, když o zřízení místní komunikace na cit. parcelách neproběhlo žádné řízení a nebylo vydáno žádné rozhodnutí podle zákona č. 13/1997 Sb., a naopak z rozhodnutí stavebního úřadu Těrlicko č. j. Výst./767/182/Ko o umístění staveb vyplývá, že příjezdová komunikace měla být vybudována na zcela jiných parcelách, než bylo zřízeno věcné břemeno (jinými slovy, že místní komunikace na pozemcích parc. č. 1469/2, 1469/3 a 1469/8 v k. ú. A. jako stavba vůbec neexistuje), považuje Nejvyšší správní soud za nutné posuzovat ve spojení se závěrem žalovaného (ostatně připomínaným i samotnou žalobkyní), že nejdříve má být rozhodnuto o dodatečném povolení panelové stavby této komunikace nebo o jejím odstranění.

Tady je Nejvyšší správní soud obdobného názoru jako žalovaný, že nejprve je třeba vyřešit, zda má být předmětné „panelové provizorium“ dodatečně povoleno jako „stavba“, či zda má jít o „stavbu“, která má být odstraněna. V rámci tohoto řízení také stavební úřad může, ale současně i musí, nejprve odpovědět na otázku, zda se v daném případě jedná o „stavbu“, a jenom pro případ, že dospěje k závěru, že se o stavbu jedná, pak podle toho, zda rozhodne o jejím odstranění, či o jejím dodatečném povolení, bude moci být zvolen adekvátní režim vlastníka stavby ke komunikaci zastavovanému či zastavěnému pozemku (pokud by došlo k rozhodnutí o odstranění stavby, bylo by nutno řešit zajištění přístupu jinou nově budovanou komunikací, k jejímuž povolení je třeba ošetřit režim vztahu k zastavovanému pozemku v souladu se stavebním zákonem, případně podle § 17 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., pokud by stavba byla dodatečně povolena, potom by za podmínek tam stanovených, bylo teprve možno postupovat podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb.).

Pojem „stavba“ stavební zákon nedefinuje, s výjimkou jejího určitého náznaku v § 139b odst. 1, v němž se uvádí, že se za stavbu považují veškerá díla stavební bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel či dobu trvání. Z tohoto ustanovení však nelze dovodit nic jiného, než to, že jde-li již o stavbu, je nerozhodné, z jakého je materiálu, jak je důkladně provedena, k jakému účelu má sloužit, či zda se jedná o stavbu tzv. provizorní nebo trvalou. Pro definici pojmu stavba je též nerozhodný způsob spojení stavby se zemí ve smyslu dělení věcí na movité a na nemovitosti podle občanského zákoníku. Pojem stavba je tak stavebním zákonem vymezen pouze hypoteticky, aniž by byl definován, a proto určení toho, zda něco stavbou je anebo není, závisí z pohledu stavebního zákona na správním uvážení příslušného stavebního úřadu, resp. orgánu veřejné správy. Správní orgán si ale nemůže při tomto uvážení počínat libovolně, nýbrž musí respektovat existující kritéria, daná obecně uznávanou doktrínou a příslušnou judikaturou. Pokud pak jde o pojem stavba z hlediska stavebního zákona, vždy byla a je chápána jako výsledek činnosti stavební podle zásad stavitelského umění, t. j. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu (cihel, betonu, dřeva, železa apod.) vytvoří nový stavební objekt.

To vše je však věci svou povahou samostatného a také jiného řízení, než řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. V tomto jiném řízení by se mj. stavební úřad musel také vypořádat s tím, zda s ohledem na rozhodnutí stavebního úřadu Těrlicko č. j. Výst./767/182/Ko o umístění staveb nemá být příjezdová komunikace vybudována na zcela jiných parcelách.

Za této situace je potom třeba dát za pravdu žalobkyni, že z tohoto důvodu nebylo možno rozhodovat o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., které uvažuje o řešení věci v době, kdy již byla prokazatelně stavba místní komunikace zřízena. Toto ustanovení, ač nic takového výslovně neuvádí, z povahy věci míří na situace, kdy je „daná komunikace“ jako stavba příslušným orgánem vnímána, a to v podmínkách veřejné správy přichází v úvahu právě ve spojení s řízením o povolení, nebo s řízením o odstranění stavby. Tady je potom ve smyslu § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. logicky žádoucí, aby režim dané komunikace jako stavby byl postaven právně najisto, tzn. aby v případě již „realizované komunikace“ (tím spíše, že v daném případě je daná komunikace vnímána jako „panelové provizorium“) byl stvrzen příslušným rozhodnutím. Tím, že správní orgán prvního stupně „vložil“ řízení o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. do „mezidobí“ v přerušeném řízení o odstranění stavby, byť dospěl k závěru, že dodatečnému povolení stavby nic nebrání, ještě nepostavil právně najisto, že stavba bude skutečně nakonec pravomocně povolena.

K další námitce žalobkyně, že odvolací orgán nezrušil původní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích proto, že by se jednalo o orgán nepříslušný, ale proto, že v této konkrétní věci byl rozhodující orgán s ohledem na účastníky řízení orgánem podjatým (s ohledem na § 112 odst. 2 stavebního zákona), a tak rozhodl zcela v souladu a ve smyslu úpravy správního řízení, považuje Nejvyšší správní soud za nutné uvést, že podle jeho názoru neposoudil režim § 112 odst. 2 stavebního zákona, věta druhá (*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.*), ve svém rozhodnutí správně ani okresní úřad, ani žalovaný. Okresní úřad dospěl k závěru, že speciální stavební úřad v Albrechticích byl nepříslušný proto, že navrhovatelem byla Obec Albrechtice. Žalovaný potom zaujal takový názor, že speciální stavební úřad v Albrechticích příslušný byl, neboť režim § 112 odst. 2 stavebního zákona, vztahující se k vyvlastnění za podmínek a v režimu stavebního zákona, nelze vztáhnout na postup pro zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., neb postupy podle těchto režimů nelze zaměňovat.

K tomu je nutno především uvést, 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. Okresní úřad potom svůj závěr opírá o nesprávný výklad samotného § 112 odst. 2 stavebního zákona. V jeho smyslu – věta první - se „vyvlastňovací řízení zahajuje na návrh *orgánu státní správy, právnické nebo fyzické osoby*, která má předmět vyvlastnění využít k účelu, pro který se vyvlastňuje.“ S ohledem na znění této věty a její dopady v organizaci „obcí“ je potom také nutno vykládat i zaměření a dopad shora cit. věty druhé. V podmínkách organizace obcí je pro daný případ nutno rozlišovat postavení „speciálního stavebního úřadu“, jako orgánu obce povolaného k výkonu státní správy, t. j. jako nositele pravomoci k výkonu

přenesené působnosti, to na straně jedné, a dále, na straně druhé, postavení obce jako „právnícké osoby“, která v režimu výkonu samostatné působnosti mj. uplatňuje svá vlastnická práva. Jestliže tedy v dané věci podávala návrh na zřízení věcného břemene obec jako vlastník pozemní komunikace, činila tak jako „právnícká osoba“, a proto nemohlo jít o návrh přičitatelný „speciálnímu stavebnímu úřadu“ jako orgánu, příslušnému k व्यवस्थनovacímu řízení.

Za této situace tedy Nejvyšší správní soud žalobkyni v názoru, že pokud Okresní úřad Karviná, referát dopravy a silničního hospodářství, zrušil rozhodnutí obce zejména z důvodu možné podjatosti, učinil tak zcela v souladu a ve smyslu úpravy správního řízení, za pravdu nedává. Nicméně stejně tak soud nedává za pravdu ani žalovanému, i když z jiných shora poznamenaných důvodů. Nesporné přitom je, že oba vyslovené právní názory, jak názor okresního úřadu, tak názor žalovaného, v předmětné otázce jsou nesprávné.

Za velice závažnou považuje Nejvyšší správní soud další námitku žalobkyně, a to, že žalovaný svým rozhodnutím potvrzujícím rozhodnutí, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Okresního úřadu Karviná, referátu dopravy a silničního hospodářství, bez možnosti opětovného projednání, způsobil stav, kdy zůstalo v platnosti původní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích, které již odvoláním napadnout nelze, a de facto tak žalobkyni a ostatní účastníky zbavilo možnosti účinně hájit svá práva a zájmy, a uplatnit své návrhy. Tím podle žalobkyně porušil žalovaný i obecné zásady správního řízení, vyjádřené v § 3 zákona č. 71/1967 Sb.

K tomu je nutno uvést, že z obsahu rozhodnutí žalovaného lze dovodit, že se nad možnostmi procesního řešení věci zamýšlel, když dospěl k závěru, že mu právní úprava neumožňuje rozhodnutí zrušit a věc vrátit okresnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. S tímto stanoviskem se Nejvyšší správní soud sice ztotožňuje, nicméně s ohledem na zjištěná a deklarovaná pochybení v rozhodnutí okresního úřadu, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že žalovaný mohl a také měl rozhodnout jinak.

Při přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení je, pokud jde o možnosti rozhodnutí přezkumného orgánu, nutno vycházet z § 65 odst. 2 správního řádu, podle něhož *„Správní orgán příslušný k přezkoumání rozhodnutí je zruší nebo změní, bylo-li vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem, nebo obecně závazným nařízením. Při zrušení nebo změně rozhodnutí dbá na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena.“* Zákonná dikce tak zcela zřejmě stanoví, že k nápravě „nezákonného“ rozhodnutí může sloužit buďto „zrušení“, nebo „změna“ rozhodnutí. Z obsahu rozhodnutí je zřejmé, že v přezkoumávaném rozhodnutí shledal „rozpor se zákonem“, stejně jako je zřejmé, že se dále zabýval otázkou možnosti a důsledků zrušení rozhodnutí, které však bez možnosti „vrátit“ věc k novému projednání a rozhodnutí nepovažoval za plně vyhovující. Přesto dané rozhodnutí (toliko) *zrušil*.

Žalovaný se přitom však nijak nezabýval otázkou možnosti *změny* přezkoumávaného rozhodnutí a jejích mezí. Vzhledem k tomu, že zákonná dikce neváže možnost změny rozhodnutí jen na jeho hmotné právní obsah a rozměr, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že přichází v úvahu i změna přezkoumávaného rozhodnutí v jeho procesně právním obsahu a rozměru. Tady se potom, při zjištěném rozporu přezkoumávaného rozhodnutí se zákonem při „dané procesní nouzi“ zřejmě žalovanému při přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nabízelo rozhodnutí okresního úřadu *změnit*, a to tak, že se rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 59 odst. 3 správního řádu *ruší a věc se vrací* správnímu orgánu,

který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí. Za situace, kdy tak žalovaný při přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nepostupoval, měl v tomto smyslu změnit žalovaný přezkoumávané rozhodnutí v řízení o rozkladu. To tím spíše, že žalovaný správně dovodil, že v daném řízení před správním orgánem prvního stupně bude možno pokračovat a toto „dokončit“ (zastavením řízení či meritorně) až poté, co bude rozhodnuto o odstranění či dodatečném povolení stavby předmětné komunikace, a stejně tak s ohledem na to, že projednat danou věc speciálnímu stavebnímu úřadu v Albrechticích, jako orgánu příslušnému pro případ dalšího postupu podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., v dané věci nic nebrání (k čemuž žalovaný správně dospěl, avšak učinil tak na základě jiných než správných východisek). Nicméně i pro takové rozhodnutí musí platit náležité zvážení míry dotčení práv nabytých v dobré víře.

Ke v pořadí poslední námitce žalobkyně, že původní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu v Albrechticích nelze vnímat jako rozhodnutí o předběžné otázce a proto žalobkyně považuje žalobu za přezkoumatelnou správním soudem, soud jenom stručně poznamenává, že se s touto námitkou (a to zejména vzhledem ke zcela zjevným reálným a současně také aktuálně působícím důsledkům daného rozhodnutí ve vztahu k subjektivním právům vlastníků dotčených pozemků) zcela ztotožňuje, a proto také její žalobou napadené rozhodnutí věcně přezkoumal.

Z výše uvedených důvodů, a to zejména s ohledem na to, že nejprve mělo být rozhodnuto o tom, zda má být předmětné „panelové provizorium“ dodatečně povoleno jako „stavba“, či zda má jít o „stavbu“, která má být odstraněna, a teprve v návaznosti na to přicházelo v dané situaci v úvahu příslušné řešení vztahu vlastníka stavby k zastavovanému či zastavěnému pozemku, bylo třeba zajistit „vrácení“ věci k novému projednání a rozhodnutí správnímu orgánu druhého resp. prvního stupně. Vzhledem k tomu, že k takovému řešení se žalovaný nedopracoval, ač zákonná úprava tuto možnost (byť zprostředkovaně) poskytuje, dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že je třeba napadené rozhodnutí zrušit a žalovanému vrátit k novému projednání. Přes značnou složitost procesní situace v dané věci je Nejvyšší správní soud toho názoru, že potřeby nápravy v této věci lze dosáhnout právě tak, že v dalším řízení bude přezkumné rozhodnutí ministerstva koncipováno v intencích shora uvedených. To znamená, že namísto zrušovacího rozhodnutí by mělo ministerstvo dospět k rozhodnutí změnovému.

Nejvyšší správní soud ještě dodává, že správní orgán prvního stupně bude muset v situaci, kdy s ohledem na vyjádření zúčastněné osoby zřejmě došlo k patrně neoprávněnému odstranění stavby předmětné panelové komunikace, věc v dalším řízení posoudit s ohledem na konkrétní skutkový a právní stav.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22944/01-RK, současně zrušil i rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů, odboru pozemních komunikací, ze dne 13. 3. 2001, č. j. 24930/00-120, které mu předcházelo, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); přičemž konstatuje, že správní orgán je při novém projednání věci vázán výše uvedeným právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobci vznikly náklady řízení ve výši 4725 Kč. Přiznal tak náhradu sestávající z částky 1000 Kč za uhrazený soudní poplatek dále nákladů právního zastoupení v jedné věci ve výši 3500 Kč (§ 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb.) a z náhrady hotových výdajů,

a to režijních paušálů ve výši 225 Kč (3 x 75 Kč - § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.).
K uhrazení nákladů řízení soud stanovil přiměřenou lhůtu.

Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s. á contrario právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. května 2005

předsedkyně senátu

JUDr. Dagmar Nygrínová