



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **G. a. s.**, zastoupený JUDr. Josefem Tichým, advokátem se sídlem Kramoly 39, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **1) Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, zastoupenému JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem Litvínov, Jiráskova 400, **2) Obecnímu úřadu Chlumec**, se sídlem Krušnohorská 39, Chlumec, a **zúčastněných osob**: I. Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4 - Nusle, II. Ing. Miroslav Nakládal, bytem Karla Rajnocha 2576, Kroměříž, zast. Mgr. Hanou Poláchovou, advokátkou se sídlem 1. máje 1000, Rožnov pod Radhoštěm, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 11. 2005, č. j. 15 Ca 10/2005 - 83,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 11. 2005, č. j. 15 Ca 10/2005 - 83, **se** ve výroku I., jímž byla zamítnuta žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2004, č. j. UPS 422/136682/04/Nos, **z r u š u j e** a v části, jíž bylo přezkoumáváno rozhodnutí o vyvlastnění, **se** mu věc **v r a c í** k dalšímu řízení.
- II. Žaloba **se** v části, směřující proti výroku správního rozhodnutí o určení náhrady za vyvlastnění a způsobu její úhrady, **o d m í t á**.
- III. Kasační stížnost **se** v části, směřující proti výroku II. rozsudku o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec ze dne 13. 5. 2004, č. j. SÚ/279/04/Li-věc.bř., **z a m í t á**.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí 1. žalovaného ze dne 19. 11. 2004, č. j. UPS 422/136682/04/Nos, a odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí 2. žalovaného ze dne 13. 5. 2004, č. j. SÚ/279/04/Li-věc.bř.

Obecní úřad Chlumec (2. žalovaný) 13. 5. 2004 rozhodl pod č. j. SÚ/279/04/Li-vyvl. podle § 114 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební řád), k návrhu Ředitelství silnic a dálnic ČR, že vlastnické právo k pozemkům v k. ú. Č. Ú. se na dobu neurčitou omezuje povinností každého vlastníka trpět umístění a provozování inženýrských sítí stavby „Dálnice D., stavba, T.- státní hranice ČR-SRN, stavba část A“, stavebního objektu SO 330 - přeložka kanalizace DN 300 včetně ochranného pásma a trpět přístup za účelem uložení a údržby tohoto stavebního objektu na těchto pozemcích, a to ve prospěch oprávněného, kterým je T. p. Ú., se sídlem (...). Oprávněnému se zakládá právo takového zařízení na těchto pozemcích umístit a provozovat, musí dbát toho, aby výkonem oprávnění nezpůsobil škody vlastníku pozemku (...). Za omezení vlastnického práva náleží povinnému jednorázová náhrada v penězích v celkové výši 280 Kč, kterou mu poskytne navrhovatel. S užíváním k účelu, pro který bylo tímto rozhodnutím vyvlastněno, bude oprávněným započato ve lhůtě 2 let ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Za započetí užívání se považuje zahájení prací stavby (...) na podkladě stavebního povolení. Dále bylo vysloveno zapsání omezení vlastnického práva do katastru nemovitostí a zamítnuty námitky společnosti G. týkající se chybného stanovení věcných břemen a požadavku na nutnost stanovení zřízení sjezdu z komunikace. V důvodech je konstatována obecná prospěšnost stavby, soulad s územním plánem, územní rozhodnutí a znalecký posudek k výši náhrady. První námitka byla zamítnuta s ohledem na rozsah věcného břemene podle vymezení v geometrickém plánu a druhá námitka s tím, že mohla být uplatněna v řízení o umístění stavby.

Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (2. žalovaný), v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 19. 11. 2004 výrok rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec (výrok A) změnil tak, že odkázal na ust. § 117 stavebního řádu, pozemky přesněji specifikoval (p.p.č. o výměře 18 008 m², p.p.č. o výměře 612 m², p.p.č. o výměře 1786 m², vyvlastnění stanovil ve prospěch České republiky při hospodaření s tímto majetkem Ředitelstvím silnic a dálnic ČR (...), účel vyvlastnění označil jako stavbu „Dálnice D., stavba, T. - státní hranice ČR/SRN“, jako okamžik přechodu vlastnického práva určil den nabytí právní moci tohoto rozhodnutí s tím, že současně zanikají i ostatní práva k vyvlastňovaným pozemkům. Dále určil, že obecní úřad Chlumec stanoví náhradu za vyvlastnění p.p.č. ve výši 1 885 978 Kč, za p.p.č. ve výši 64 095 Kč, za p.p.č. 108/10 ve výši 187 048 Kč, s tím, že celková cena za vyvlastněné pozemky je 2 137 121 Kč a Ředitelství silnic a dálnic ČR tuto částku uhradí do 15 dnů od právní moci rozhodnutí na účet Okresního soudu v Ústí nad Labem. Počátek užívání stanovil obdobně jako prvostupňové rozhodnutí. Tímto rozhodnutím krajský úřad změnil i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (výrok B) tak, že v něm poukázal na splnění podmínek pro vyvlastnění a neúspěšnost pokusu o získání pozemků dohodou. K námitce stanovení způsobu a výše finanční náhrady odkázal na ust. § 2 odst. 1 zákona č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastňování staveb, pozemků, porostů a práv k nim, na ust. § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, na ust. § 1 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, a na ust. § 2 odst. 1, 3 vyhl.č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastňování staveb, pozemků, porostů a práv k nim. Vzhledem k tomu, že cena je hrazena ze státního rozpočtu, bylo vycházeno i z cenové regulace plynoucí z výměru MF č. 02/2004 (oddíl A, čl. 4), když není možné poskytnout cenu tržní požadovanou vlastníkem pozemků (jímž byl dán ke stavbě dne 8. 9. 1997 a 13. 11. 1998 souhlas). Dále odkázal na § 111 odst. 2 stavebního zákona a vyhl. č. 540/2002 Sb. K další námitce, že pozemky vlastní zahraniční partner G. a. s., na něhož se vztahuje ochrana investic podle mezinárodních smluv (§ 24, 25 obchodního zákoníku), žalovaný uvedl, že vyvlastnění není v rozporu s mezinárodními smlouvami. Tyto smlouvy chrání před nežádoucími účinky vyvlastnění jen vlastní zahraniční investici, nikoli prostředí,

kde je umístěna. Navíc podle obchodního rejstříku je G. a.s. českou obchodní společností bez zahraniční účasti, která se takové ochrany domáhat nemůže. Nakonec upřesnil důvody vyhovění námitkám na rozsah vyvlastnění. Poté následuje vlastní odůvodnění rozhodnutí žalovaného rekapitulující průběh řízení a obsah odvolání, přičemž konkrétně rozebíral podklady pro stanovení náhrad. Z tohoto odůvodnění ovšem není seznatelné, proč žalovaný přistoupil uvedeným způsobem a v uvedeném rozsahu ke změně prvostupňového rozhodnutí. V závěru je konstatováno, že prvostupňový orgán neporušil svým rozhodnutím zákon, řádně zjistil skutkový stav, ale v odvolacím řízení byly zpracovány znalecké posudky týkající se výše náhrady a v rámci rychlosti a hospodárnosti řízení bylo prvostupňové rozhodnutí změněno.

Krajský soud v napadeném rozsudku především uvedl, že je vyloučeno samostatně zkoumat zákonnost prvostupňového rozhodnutí, které bylo v odvolacím řízení změněno (a toto změněné rozhodnutí je předmětem jiné žaloby), a proto žalobu v části proti němu směřujícímu odmítl podle § 46 odst.1 písm. d) s. ř. s.

K žalobním námitkám proti rozhodnutí 1. žalovaného krajský soud uvedl, že není nezákonné, jestliže změna prvostupňového rozhodnutí postihne jak výrok tak i jeho odůvodnění, i když zvolená forma byla poněkud nešťastná. Změnu odůvodnění výrokem „B“ označil za nadbytečnou, neboť změněné důvody měly být součástí odůvodnění tohoto rozhodnutí. I když rozhodnutí tak není po formální stránce zcela v souladu s právními předpisy, nezpůsobuje tato vada nepřezkoumatelnost ani nedostatek důvodů. Výrokem byla provedena změna výroku prvostupňového rozhodnutí a mezi tímto výrokem a odůvodněním není žádný nesoulad ani logický rozpor. Pochybnost o platnosti územního rozhodnutí byla odstraněna obsahem spisu. Zpochybnění souhlasu žalobce se stavbou s odkazem na jeho podmíněnost je nerozhodná, neboť se jednalo o obecně prospěšnou stavbu, k níž podle § 38 stavebního zákona souhlas potřebný nebyl, a pozemky bylo možné pro navrhovaný účel stavby vyvlastnit. Tvzení o zahraniční účasti ve společnosti žalobce bylo vyvráceno nahlédnutím do obchodního rejstříku (sp. zn. Rg. B 901), podle něhož jde o českou právnickou osobu. Vzhledem k tomu, že jejím akcionářem je občan SRN, je třeba vzít v úvahu ust. § 25 obchodního zákoníku, ani to však vyvlastnění neznemožňuje. Namítaná mezinárodní dohoda (Dohoda uzavřená mezi ČSFR a Spolkovou republikou Německo o podpoře a vzájemné ochraně investic, účinná od 2. 8. 1992, sdělení FMZV č. 573/1992 Sb.), neopravňuje žalobce domáhat se při vyvlastnění doložky nejvyšších výhod. Žalobce totiž není investorem ve smyslu dohody, neboť nemá sídlo na území SRN. Investicí může být výhradně majetková hodnota investora (akcionáře z Německa), nikoliv majetková hodnota žalobce. Investicí tedy v daném případě mohly být akcie v jeho vlastnictví, a nikoli pozemky žalobkyně. První žalovaný tak podle soudu nepochybil, pokud s užitím § 25 obch. zákoníku aplikoval stavební zákon a zákon o oceňování majetku, bez ohledu na mezinárodní dohodu. Možnost vyvlastnění nebyla vyloučena ani neposkytnutím náhrady v tržní hodnotě pozemků a ostatních práv. Podle § 34 zákona o oceňování majetku nebylo mezinárodní dohodou vyloučeno užití cen podle tohoto předpisu. Podle § 111 odst. 2 stavebního zákona se náhrada stanovuje podle obecně závazného cenového předpisu, kterým je vyhláška MF č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o oceňování majetku. Vyhláška má striktní ustanovení, která musí být s ohledem na skutečnost, že investorem je příspěvková organizace státu, dodržena. Bylo rovněž prokázáno, že investor učinil návrh dohody, který nebyl akceptován pro nízkou cenu. Podkladem pro stanovení ceny bylo i znalecké ohodnocení, a proto soud nepřisvědčil námitce o nedostatečných skutkových zjištěních či neúplném vyhodnocení podkladů pro stanovení ceny. Krajský soud tak uzavřel, že byly splněny veškeré podmínky pro vyvlastnění, jehož cíle nebylo možno dosáhnout

dohodou, které bylo v souladu s rozhodnutím o umístění veřejně prospěšné stavby, bylo provedeno v nezbytném rozsahu a byla poskytnuta finanční náhrada ve výši stanovené obecně závazným právním předpisem. Proto žalobu směřující proti odvolacímu rozhodnutí zamítl.

Kasační stížnost opírá stěžovatel o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Námitky vymezil a podřadil kasačním důvodům takto:

- Správní rozhodnutí bylo nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, v podstatě jednoinstanční, vzbuzující pochybnost, kým vlastně bylo vydáno - již to samo bylo důvodem k jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud v tom neshledal žádný rozpor, což je kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odvolací rozhodnutí je nesrozumitelné a jestliže celé prvostupňové rozhodnutí bylo změněno a nahrazeno, pak neexistuje a je zde pouze rozhodnutí odvolacího orgánu, které je tak fakticky rozhodnutím prvostupňovým. Do výroku odvolacího rozhodnutí byly pojaty i povinnosti, které povinnostmi nejsou. Ostatně i soud je z hlediska jednotlivých výroků nehodnotil, ale za použití výkladu sezna, že obsahem výroku „A“ došlo ke změně prvostupňového rozhodnutí o vyvlastnění a neshledal logický rozpor mezi tímto výrokem a odůvodněním. To ovšem nekoresponduje s tím, že odvolací orgán opravoval výrokem i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. K tomu stěžovatel poukazuje na celý výrok odvolacího rozhodnutí, z něhož obsáhle cituje a dovozuje, že pokud celý text výroku je výrokem odvolacího orgánu, není zde prostor pro právní účinky předchozího rozhodnutí, které ovšem nebylo zrušeno, ale zcela nově konstituováno odvolacím orgánem, a to ve všech podstatných náležitostech. Přitom nešlo o vady nepodstatné a např. se stalo nadbytečným dříve vydané rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec č. j. SÚ/279/04/Li-věc.bř. pokud se dotýkalo pozemku č. 108/10, k němuž bylo zřízeno věcné břemeno ve prospěch T. p. a. s. Ú., tedy rozhodnutí č. j. UPS422/136682/04/Nos. To vše je v rozporu s ust. § 59 odst. 1, 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Podle stěžovatele se měl odvolací orgán zabývat výroky napadenými odvoláním (tj. všemi), a ne změnit celé rozhodnutí tak, že řízení se stalo v podstatě jednoinstančním a navíc se součástí výroku, a tedy normativním, stalo i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Odvolací orgán za obecní úřad vlastně vydal rozhodnutí, je zde tak nové prvostupňové rozhodnutí, proti němuž však již odvolání není možné. Lze tak pochybovat i o tom, co je vlastně odůvodněním odvolacího rozhodnutí, zda komentuje své rozhodnutí nebo zda se vypořádává s námitkami proti prvostupňovému rozhodnutí.

- Nesprávně soud hodnotil námitku, že stěžovatel je osobou se zahraniční majetkovou účastí a že na něj dopadá úprava ochrany majetkových zájmů zahraničních osob při podnikání v České republice – tím je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Není pochyb o tom, že stěžovatel je společností ve smyslu § 24 obchodního zákoníku, neboť se na jeho činnosti podílí zahraniční společník (akcionář). Podle stěžovatele na něho plně dopadá mezinárodní dohoda uzavřená se SRN pro zahraniční majetkovou účast dle § 25 obchodního zákoníku. Z toho plyne nárok na náhradu odpovídající plné hodnotě dotčeného majetku. Poukazuje na čl. 4 mezinárodní dohody zakládající nárok na náhradu při zásahu do podniku, na němž se podílí a tím byla jeho investice poškozena. Toto ustanovení soud opomenul. Stěžovatel poznamenává, že i bez existence dohody, už z textu ust. § 25 odst. 2 obchodního zákoníku, je dovoditelné, že v jeho případě musí být poskytnuta náhrada odpovídající plné hodnotě majetku a nikoliv administrativně stanovená cena. Pro ilustraci odkazuje na způsob úpravy v dohodě mezi vládami

České republiky a Spojených arabských emirátů, která v čl. 6 výslovně konstatuje, jaké hodnoty je třeba brát v potaz při určení náhrady při znárodnění či vyvlastnění investice právnické osoby. Pojem investice je třeba vykládat v obecném významu, jako jakoukoliv majetkovou hodnotu investovanou či kontrolovanou, ať přímo nebo nepřímo. V podrobnostech pak stěžovatel odkazuje na žalobu. Krajský soud, i když z citovaných ustanovení obchodního zákoníku vychází, je s nimi v rozporu a navíc upřednostňuje nikoliv zákon, ale vyhlášku, jejíž užití jako normy nižší právní síly je zde vyloučeno.

- Nesprávně soud konstatoval naplnění všech podmínek pro vyvlastnění. Jednou z podmínek je okamžité poskytnutí odpovídající náhrady, nikoliv výrazně odlišné náhrady fiktivní, kterou akceptoval krajský soud. V době vydání odvolacího rozhodnutí měla být cena stanovena podle znaleckého posudku znalce ing. P. L., a navíc měl být poskytnut úrok, neboť není důvod, proč by měl tuto ztrátu nést stěžovatel.

- Tvzení soudu, že pro vyvlastnění nebylo třeba souhlasu stěžovatele se stavbou je v rozporu s tím, že tento souhlas od něho byl vyžadován. Šlo o souhlas podmíněný výší náhrady za vyvlastněné pozemky, kdy bylo požadováno řádné odškodnění včetně odškodnění újmy utrpěné tímto řízením. Na posudky vyjadřující míru újmy stěžovatele nebyl vzat zřetel.

- K naplnění kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. došlo postupem soudu, který vycházel z cenového předpisu, aniž vzal v úvahu některý ze znaleckých posudků. Přesto, že vycházel z ust. § 24, 25 obch. zákoníku, připustil, aby skutečná náhrada újmy byla zaměněna za pouhou fiktivní cenu stanovenou na základě vyhlášky a tím zvýhodněn veřejný zájem oproti zájmu soukromému. Fakticky tak bylo na základě předpisu a jednoho nesprávného posudku upřednostněno fiktivní vypořádání.

- Odmítnutím návrhu proti rozhodnutí obecního úřadu č.j. SÚ/279/04/Li-věc.bř. byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle stěžovatele jde o souvislost dvou správních aktů a v případě, že by byl opravným prostředkem dotčen související správní akt, na něj navazující správní akt nemůže obstát.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že kasační stížností jsou uplatněny námitky obdobné žalobním, k nimž se již vyjádřil. Rozhodnutí soudu považuje za vyčerpávající a přesvědčivé, kasační důvody odmítá a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Ing. M. N., jako účastněná osoba, uvedl ve svém vyjádření, že plně podporuje tvrzení stěžovatele a k jeho argumentům se připojuje.

O důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou, zda rozhodnutí žalovaného podléhá soudnímu přezkumu, v jakém řízení a v jakém rozsahu, když v souvislosti s účinností soudního řádu správního a novely občanského soudního řádu, nově vymezující část pátou občanského soudního řádu (od 1. 1. 2003), nebyl jednotný názor na to, zda rozhodnutí o vyvlastnění podléhá přezkumu soudu ve správním soudnictví, nebo zda jde o rozhodnutí ve věci soukromoprávní, přezkoumatelné podle části páté o. s. ř. Ke sjednocení došlo usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf 81/2004 - 12 (zveřejněno pod č. 676/2005 Sb. NSS), podle něhož je příslušným k rozhodnutí o žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění soud ve správním soudnictví. V daném případě však byla předmětem správního rozhodnutí a k žalobě i předmětem soudního přezkumu také náhrada za vyvlastnění. Již Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 11. 1993, č. j. 6 A 147/92 - 22 vyslovil, že: *Výrok rozhodnutí o vyvlastnění a výrok o stanovení náhrady za vyvlastňované nemovitosti jsou výroky samostatnými, oddělitelnými a spravujícími se různou právní úpravou, byť i výrok o náhradě na výrok o vyvlastnění navazuje.* Ze shodného pojetí vycházel i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 50 (zveřejněno pod č. 448/2005 Sb. NSS) vyslovil, že: *Je nezbytné rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady.* Toto rozhodnutí rozšířeného senátu předcházelo rozhodnutí konfliktního senátu, který však na ně plně odkázal. To znamená, že přezkumu soudu ve správním soudnictví podléhá rozhodnutí (výrok) o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene, nikoliv však rozhodnutí (výrok) o určení náhrad, jehož změny lze dosáhnout jen v řízení podle § 244 a násl. o. s. ř. Jakkoliv se tento postup jeví poněkud komplikovaným, odpovídá dělbě soudní pravomoci vycházející z dualismu práva a jistou kompenzaci pak lze shledat v tom, že soud v řízení podle hlavy páté o. s. ř. není limitován v rozhodovací pravomoci tak jako soud správní, ale je povolán k tomu, aby v případě odlišného názoru od správního orgánu rozhodl o věci sám a rozhodnutí správního orgánu tak přímo nahradil (§ 250j odst. 1, 2 o. s. ř.). Již z tohoto hlediska tedy rozsudek krajského soudu, podrobuje přezkumu i rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění, neobstojí. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlížel bez ohledu na to, zda byla kasační stížností namítána, neboť soud v této části rozhodoval při nedostatku podmínek řízení [§ 103 odst. 1 písm. c), § 109 odst. 3 s. ř. s.]

Z námitek směřujících proti zamítavému žalobnímu výroku je rozhodná námitka směřující proti postupu soudu, který akceptoval nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného. Je-li totiž rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, soud je zruší, aniž by se musel zabývat správností právního posouzení věci [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.] – k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2003, č. j. 7 A 38/2001 - 37 (zveřejněn pod č. 127/2004 Sb. NSS).

Tuto nepřezkoumatelnost stěžovatel spatřuje v nesrozumitelnosti odvolacího rozhodnutí, jehož výrokiem došlo k plnému nahrazení jak výroku tak i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Kromě nesrozumitelnosti v tom spatřuje i odnětí odvolací instance.

V zásadě tvoří celé správní řízení jeden celek, a to až do právní moci konečného rozhodnutí. Znamená to, že odvolací orgán má možnost napravit jak vady řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i vadnost prvostupňového rozhodnutí. K tomu jej opravňovalo ust. § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž podle odst. 1 tohoto ustanovení se jednalo o přezkum v celém rozsahu, tedy bez omezení odvolacími námitkami. Svěřil-li zákon v odst. 2 cit. ustanovení odvolacímu orgánu možnost změny prvostupňového rozhodnutí, omezil tím do určité míry i zásadu dvojinstančnosti správního řízení. Při změně rozhodnutí pak platilo prvostupňové rozhodnutí společně s odvolacím, a to v mezích provedených změn. Proto také odborná literatura doporučovala vážit situaci, kdy by změna rozhodnutí na základě důkazů opatřených v odvolacím řízení vedla k plnému nahrazení prvostupňového rozhodnutí (k tomu např. srovnej Správní řád, komentář, Vopálka, Šimůnková, Šolín, C.H. Beck 1999, str. 161-163) s tím, že změna rozhodnutí přichází v úvahu zejména tam, kde jiný náhled odvolacího orgánu je třeba promítnout do výroku napadeného rozhodnutí (tamtéž str. 164). Znamená to, že za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba vážit, zda je na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu, který je vydal, nebo zda lze nápravu zjednat provedením změny. Změna pak, jak uvedeno, spočívá ve změně výroku rozhodnutí, neboť ten je tou částí správního aktu, která je závaznou a vykonatelnou. Rozhodnutí odvolacího orgánu pak jako každé správní rozhodnutí musí obsahovat předepsané náležitosti (§ 47 správního řádu). Náležitostí výroku správního rozhodnutí podle § 47 odst. 2 správního řádu je rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popř. též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Ukládá-li se účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu. Jedná-li se o výrok odvolacího orgánu, pak jednak musí vymezit, jakým způsobem je o odvolání rozhodováno (tedy věcně i odkazem na příslušné ustanovení správního řádu), jednak při změně prvostupňového rozhodnutí musí po věcné i právní stránce specifikovat prováděnou změnu. Nic dalšího do výroku nepatří, a to ani v případě, že odvolací orgán uvážil jinak o důvodech rozhodnutí. Náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí podle § 47 odst. 3 správního řádu je uvedení skutečností, které byly podkladem rozhodnutí, uvedení úvah, jakými byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. V odvolacím rozhodnutí, jímž bylo změněno prvostupňové rozhodnutí, pak je třeba především zdůvodnit nezbytnost této změny, dále pak tato změna výroku musí být odůvodněna vyložením důkazního a právního stavu a je třeba se i vypořádat s rozparem mezi důvody rozhodnutí prvostupňového a odvolacího. Rozhoduje-li tedy odvolací orgán o odvolání tak, že rozhodnutí prvostupňové změnil, pak zdůvodnění nového výroku (či jeho části) pojme do odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Změna rozhodnutí ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu znamená změnu jeho výroku, jejíž důvody jsou obsaženy v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. I zde lze připomenout judikaturu. Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 84/99 - 38 vyslovil, že: *Výrokem rozhodnutí o odvolání nelze měnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně; pokud se tak stane, může mít tato vada výroku za následek zmatečnost rozhodnutí a v tomto rozsahu založit i jeho nepřezkoumatelnost.*

V případě žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného se součástí výroku, tedy závazné části rozhodnutí, stalo i odůvodnění tohoto rozhodnutí, tedy změněného výroku prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný tak prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu svým výrokem vyměnil za rozhodnutí jiné, formálně je však označující jako rozhodnutí obecního úřadu. Nejednalo se jen o otázku výše náhrady, jak tvrdí v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Důvody změny byly jednak pojaty v nahrazených důvodech rozhodnutí obecního úřadu, jednak v odůvodnění odvolacího rozhodnutí, které však bylo jen určitým doplněním

odůvodnění obsaženého ve výroku “B“. V podstatě však je třeba odůvodnění rozhodnutí žalovaného posuzovat společně s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, které je součástí výroku, neboť samostatně by odůvodnění odvolacího rozhodnutí všem zákonným požadavkům nedostalo. Samotný důvod změny lze shledat pouze v závěrečné formulaci odůvodnění odvolacího rozhodnutí, kde je ovšem konstatován soulad prvostupňového rozhodnutí se zákonem, jehož změna byla vyvolána jen novými znaleckými posudky. Není však pravdou, že by jen výše náhrady škody byla odvolacím rozhodnutím změněna, nahrazeno bylo rozhodnutí celé, přičemž změny se týkají všech součástí původního výroku.

V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného, které svým výrokem plně nahrazuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, činí jeho součástí jak výrok obecního úřadu, tak i jeho odůvodnění, načež tento postup následně nedostatečně odůvodňuje odůvodněním „odvolacím“, zakládá jeho nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Takové rozhodnutí mělo být v části přezkumu správního soudu podléhajícím, krajským soudem zrušeno. Tím byla naplněna kasační námitka podle § 103 odst.1 písm. b) s. ř. s.

Mělo-li být správní rozhodnutí jako nesrozumitelné zrušeno, nelze se zabývat námitkami dalšími, a to ani v řízení kasačním.

Namítá-li stěžovatel, že bylo nutné napadnout žalobou i rozhodnutí obecního úřadu č. j. SÚ/279/04/Li-věc.bř. (které bylo vydáno téhož dne, ale není prvostupňovým rozhodnutím ve vztahu k rozhodnutí žalovaného, jenž bylo předmětem tohoto soudního přezkumu), a že pokud žalobu v této části krajský soud odmítl, pak pochybil, nelze mu přisvědčit. V zásadě totiž platí, že rozhodující je konečné rozhodnutí, kterým je zpravidla rozhodnutí odvolací, neboť to s konečnou platností pojednává o předmětu řízení. Z hlediska soudního přezkumu je třeba poukázat na ust. § 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Z toho také plyne nepřipustnost žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Žaloba tedy v případě, že mimo rozhodnutí ve věci vyvlastnění napadla i související prvostupňové rozhodnutí týkající se zřízení věcného břemene, nemohla být ve vztahu k tomuto druhému prvostupňovému rozhodnutí věcně projednána, neboť se nejednalo o konečné rozhodnutí v této věci. Ostatně stěžovatel se také jinou žalobou domáhal přezkoumání odpovídajícího odvolacího rozhodnutí, které bylo následně vydáno. Zákonost prvostupňového rozhodnutí může jistě ovlivnit posouzení zákonosti rozhodnutí odvolacího, a to zejména tam, kde se s ní odvolací orgán nevypořádal, to však je vždy zkoumáno právě v řízení o žalobě směřující proti tomuto konečnému rozhodnutí. Tvrzená souvislost vydaných správních aktů obecního úřadu je nerozhodná. Jde o samostatná správní rozhodnutí se samostatnou možností opravných prostředků i samostatnou možností soudního přezkumu. Souvislost vydaných správních rozhodnutí by mohla přicházet v úvahu z hlediska možnosti společného projednání jen tam, kdy by žalobou byla napadena obě odvolací rozhodnutí. Tak tomu ovšem nebylo a odmítnutí žaloby proti označenému prvostupňovému rozhodnutí bylo zcela po právu a kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není dána.

Jak ovšem bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, a tím i naplněnou kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Kromě toho přezkoumáním rozhodnutí v rozsahu, který správnímu soudnictví nepodléhá, byla

naplněna i kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. c). Dalšími námitkami se Nejvyšší správní soud zabývat za dané situace nemohl.

Z těchto důvodů nezbylo než výrok I. napadeného rozsudku krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit. Vzhledem k tomu, že pojednával o žalobě směřující jak do rozhodnutí (výroku) o vyvlastnění, tak i do rozhodnutí (výroku) o určení náhrady za vyvlastnění a způsobu její úhrady, vrácena k dalšímu řízení mohla být pouze ta část žaloby, o níž je soud ve správním soudnictví oprávněn rozhodovat. V této části je krajský soud vázán právním názorem Nejvyšším soudem v tomto rozhodnutí vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Ve zbytku, tedy ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí (výroku) o určení náhrady za vyvlastnění a způsobu její úhrady, byla žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 2 s. ř. s. (§ 110 odst. 1 věta za středníkem) a v rámci poučení pak soud žalobce poučuje o následcích tohoto odmítnutí a možnosti domáhat se novou žalobou u obecného soudu rozhodnutí v uvedeném novém řízení podle části páté o. s. ř.

Nedůvodnou byla shledána kasační stížnost v části směřující proti výroku o odmítnutí žaloby, proto v této části byla kasační stížnost zamítnuta (§ 110 odst. 1 věta třetí s. ř. s.).

V dalším řízení krajský soud rozhodne o nákladech řízení této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í: 1) Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

- 2) Žalobce může do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o odmítnutí žaloby podat v této věci žalobu podle části páté o. s. ř. k příslušnému okresnímu soudu, v tom případě účinky procesních úkonů v původním řízení zůstávají zachovány .

V Brně dne 26. října 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu