



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 **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, zastoupenému JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem Litvínov, Jiráskova 413, a **zúčastněných osob**: 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4 - Nusle, 2) Ing. M. N., 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 20/2005 - 87,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 11. 2005, č. j. 15 Ca 20/2005 - 83, **se** ve výrocích II. a III. **zrušuje** a v části, jíž byla přezkoumávána rozhodnutí o vyvlastnění, **se** mu věc **vrací** k dalšímu řízení.
- II. Žaloby **se** v částech směřujících proti výrokům správních rozhodnutí o určení náhrad za vyvlastnění a způsobu jejich úhrady **odmítají**.

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 byly po spojení řízení (výrok I.) zamítnuty jeho žaloby (výrok II.) proti rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 11. 2004, č. j. UPS 422c/141150/04/Nos., č. j. UPS 422a/136748/04/Nos. (poznámka NSS: v záhlaví i důvodech rozsudku krajského soudu neprávne uvedeno č. j. UPS 422a/136448/04/Nos.) a č. j. UPS 422b/138636/04/Nos., a rozhodnuto o náhradě nákladů řízení (výrok III.).

Obecní úřad Chlumec dne 13. 5. 2004 vydal rozhodnutí č. j. SÚ/279/04/Li-doč. už., kterým dočasně omezil vlastnické právo k p.p.čl a 110/1 v k.ú. Č.Ú. (spočívající v povinnosti každého vlastníka pozemků trpět užívání části těchto pozemků pro realizaci

veřejně prospěšné stavby „Dálnice D., stavba, část A T.- státní hranice ČR/SRN“, SO 862 - příprava ploch zařízení stavenišť), rozhodnutí č. j. SÚ/279/04/Li-věc. bř., kterým bylo omezeno vlastnické právo k p.p.č. v k. ú. Č. Ú. (spočívající v povinnosti každého vlastníka tohoto pozemku trpět umístění a provozování inženýrských sítí SO 382 - přeložka vodovodu DN 225 včetně ochranného pásma a trpět přístup za účelem uložení a údržby tohoto stavebního objektu, pro účel uskutečnění veřejně prospěšné stavby „Dálnice D., stavba, T.- státní hranice ČR/SRN“) a rozhodnutí č. j. SÚ/279/04/Li-věc. bř. (poznámka NSS: rozhodnutí má skutečně zcela shodné č. j. s předchozím rozhodnutím obecního úřadu), kterým bylo omezeno vlastnické právo k p.p.č. v k.ú. Č. Ú. (spočívající v povinnosti každého vlastníka tohoto pozemku trpět umístění a provozování inženýrských sítí SO 330 - přeložka kanalizace DN 300 včetně ochranného pásma a trpět přístup za účelem uložení a údržby tohoto stavebního objektu, pro účel uskutečnění veřejně prospěšné stavby „Dálnice D., stavba, T., státní hranice ČR/SRN“.

Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu k odvoláním G. a. s. a ing. J. N. v odvolacím řízení rozhodnutími ze dne 30. 11. 2004 změnil všechna tři výše označená rozhodnutí, a to tak, že výroky svých rozhodnutí zaměnil celá prvostupňová rozhodnutí, tedy jejich výroky i odůvodnění.

Rozhodnutím č. j. UPS 422c/141150/04/Nos. žalovaný změnil rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec č. j. SÚ/279/04/Li-doč. už., tak, že výrokem A) změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, formuloval jej jako rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec a odkázal na ust. § 117 stavebního řádu, pozemek přesněji specifikoval (p.p.č. o výměře 3 678 m², p.p.č. o výměře 994 m², zapsané na LV), vyvlastnění omezil do 31. 12. 2007 pro účel příprava ploch pro zařízení stavenišť v rozsahu dle geometrického plánu č. 128-14-2003 ze dne 10. 2. 2003 pro výstavbu veřejně prospěšné stavby „Dálnice D., stavba, část T.- státní hranice ČR/SRN“, SO 862- příprava ploch zařízení stavenišť), a to ve prospěch oprávněného, kterým je Česká republika, při hospodaření s majetkem státu Ředitelstvím silnic a dálnic (...). Oprávněnému založil právo umístit a provozovat na těchto pozemcích zařízení a uložil mu povinnost nezpůsobit přitom škodu, při jejímž případném vzniku je třeba ji vypořádat podle obecných předpisů o náhradě škody. Dále určil náhradu za dočasné omezení pozemků ve výši 18 688 Kč ročně, uhrazovanou k 31. 12. příslušného kalendářního roku předem. Počátek užívání stanovil nejpozději do 2 let od právní moci tohoto rozhodnutí. Výrokem B) změnil žalovaný odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak, že v něm poukázal na splnění podmínek pro dočasné omezení vlastnického práva a na neúspěšnost pokusu o získání pozemků dohodou. K odvolací námitce stanovení způsobu a výše finanční náhrady odkázal na zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a na Cenový výměr MF č. 01/2004 s přihlédnutím ke znaleckému posudku č. 306/1747/2004 zpracovaného společností E. C. spol. s r. o. Dále odkázal na § 111 odst. 2 stavebního zákona a na 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 ve změněném odůvodnění 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. Dále uvedl, že se ochrany nemůže domáhat společnost česká. Také upřesnil důvody vyhovění námitkám na rozsah vyvlastnění. Tento výrok pak žalovaný odůvodnil shrnutím průběhu řízení, obsahu prvostupňového rozhodnutí, obsahu podaných odvolání a dále se podrobně zabýval otázkou náhrady za dočasné užívání. Z tohoto odůvodnění ovšem není dostatečně 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.

Rozhodnutím č. j. UPS 422a/136748/04/Nos. žalovaný změnil rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec č. j. SÚ/279/04/Li-věc. bř. tak, že výrokem A) změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, formuloval jej jako rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec a odkázal na ust. § 117 stavebního řádu, pozemky přesněji specifikoval (p.p.č. zapsaný na LV ...), vyvlastněním omezil každého vlastníka, pro účel umístění a provozování inženýrských sítí veřejně prospěšné stavby „Dálnice D., stavba, část T.- státní hranice ČR/SRN“, SO 382- přeložka vodovodu DN 225, včetně ochranného pásma, ve prospěch oprávněného, kterým je S. v. s., a. s. (...). Oprávněnému založil právo umístit a provozovat na těchto pozemcích zařízení a uložil mu povinnost nezpůsobit přitom škodu, při jejímž případném vzniku je třeba ji vypořádat podle obecných předpisů o náhradě škody. Dále určil jednorázovou náhradu za omezení vlastnického práva ve výši 1860 Kč a stanovil její splatnost. Počátek užívání stanovil nejpozději do 2 let od právní moci tohoto rozhodnutí a určil obsah zápisu do katastru nemovitostí při vymezení rozsahu věcného břemene 93 m². Výrokem B) změnil žalovaný odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak, že v něm poukázal na splnění podmínek pro vyvlastnění, vypořádal se s námitkou chybného rozsahu vyvlastnění a výše náhrady (s poukazem na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR, zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku vyhlášku č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastňování staveb, pozemků, porostů a práv k nim, na prováděcí vyhlášky k zákonu č. 151/1997 Sb., a to vyhl. č. 279/1997 Sb. a vyhl. č. 540/2002 Sb. Vzhledem k tomu, že cena je hrazena ze státního rozpočtu, bylo vycházeno i z cenové regulace plynoucí z výměru MF č. 01/2004 (oddíl A, čl. 5), když není možné poskytnout cenu tržní požadovanou vlastníkem pozemků a bylo přihlíženo ke znaleckému posudku č. 306/1747/2004 zpracovaného společností E. C. spol. s r. o. 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 ve změněném odůvodnění 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. Dále uvedl, že se ochrany nemůže domáhat společnost česká. Tento výrok pak žalovaný odůvodnil shrnutím průběhu řízení, obsahu prvostupňového rozhodnutí, obsahu podaných odvolání a dále se podrobně zabýval otázkou náhrady za dočasné užívání. Z tohoto odůvodnění ovšem není seznatelné, proč žalovaný přistoupil uvedeným způsobem a v uvedeném rozsahu ke změně prvostupňového rozhodnutí. V závěru je pouze 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.

Rozhodnutím č. j. UPS 422b/138636/Nos. žalovaný změnil rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec č. j. SÚ/279/04/Li-věc. bř., tak, že výrokem A) změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, formuloval jej jako rozhodnutí Obecního úřadu Chlumec a odkázal na ust. § 117 stavebního řádu, pozemky přesněji specifikoval (p.p.č. zapsaný na LV), vyvlastněním omezil každého vlastníka, pro účel umístění a provozování inženýrských sítí veřejně prospěšné stavby „Dálnice D., stavba, část T.- státní hranice ČR/SRN“, SO 330- přeložka kanalizace DN 300, včetně ochranného pásma, ve prospěch oprávněného, kterým je Tlaková plynárna (...). Oprávněnému založil právo umístit a provozovat na těchto pozemcích zařízení a uložil mu povinnost nezpůsobit přitom škodu, při jejímž případném vzniku je třeba ji vypořádat podle obecných předpisů o náhradě škody. Dále určil jednorázovou náhradu za

omezení vlastnického práva ve výši 11 960 Kč a stanovil její splatnost. Počátek užívání stanovil nejpozději do 2 let od právní moci tohoto rozhodnutí a určil obsah zápisu do katastru nemovitostí, při vymezení rozsahu věcného břemene 598 m². Výrokem B) změnil žalovaný odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak, že v něm poukázal na splnění podmínek pro vyvlastnění, vypořádal se s námitkou chybného stanovení věcného břemene a výše náhrady (shodně jako v předchozím rozhodnutí) a dále uvedl, že vzhledem k tomu, že cena je hrazena ze státního rozpočtu, bylo vycházeno i z cenové regulace plynoucí z výměru MF č. 01/2004, když není možné poskytnout cenu tržní požadovanou vlastníkem pozemků, a že bylo přihlédnuto ke znaleckému posudku č. 306/1746/2004 zpracovaného společností E. C. spol. s r. o. 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 a ochrany se nemůže domáhat společnost česká. Tento výrok pak žalovaný odůvodnil shrnutím průběhu řízení, obsahu prvostupňového rozhodnutí, obsahu podaných odvolání a dále se podrobně zabýval otázkou náhrady za dočasné užívání. Z tohoto odůvodnění ovšem není seznatelné, proč žalovaný přistoupil uvedeným způsobem a v uvedeném rozsahu ke změně prvostupňového rozhodnutí. V závěru je pouze 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 k žalobním námitkám o nezákonně provedené změně prvostupňových rozhodnutí uvedl, že není nezákonné, jestliže změna prvostupňového rozhodnutí postihne jak výrok, tak i jeho odůvodnění, i když zvolená forma byla v těchto případech poněkud nešťastná. Změnu odůvodnění všech zkoumaných prvostupňových rozhodnutí výrokem „B“ odvolacích rozhodnutí označil za nadbytečnou, neboť změněné důvody měly být součástí odůvodnění odvolacích rozhodnutí. I když rozhodnutí tak nejsou po formální stránce zcela v souladu s právními předpisy, nezpůsobuje tato vada jejich nepřezkoumatelnost ani nedostatek důvodů. Výroky odvolacích rozhodnutí byly provedeny změny výroků prvostupňových rozhodnutí a mezi těmito výroky a odůvodněními 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. Tvrzení 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 podle čl. 4 odst. 4. Žalobce totiž není investorem ve smyslu dohody, neboť nemá sídlo na území SRN. Investicí může být výhradně majetková hodnota investora (německého akcionáře), nikoliv majetková hodnota žalobce. Investicí tedy v daném případě mohly být akcie v jeho vlastnictví a nikoli pozemky žalobkyně. Žalovaný tak podle soudu při stanovení výše náhrad nepochybil. Podle § 34 zákona o oceňování majetku nebylo mezinárodní dohodou vyloučeno užití cen podle cenových předpisů. Podle § 111 odst. 2 stavebního zákona se náhrada stanovuje podle obecně

závazného cenového předpisu, kterým je vyhláška MF č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o oceňování majetku. 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 žaloby směřující proti odvolacím rozhodnutím žalovaného zamítl.

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

- Správní rozhodnutí byla nesrozumitelná a nepřezkoumatelná, 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 jsou nesrozumitelná a jestliže celá prvostupňová rozhodnutí byla změněna a nahrazena, pak neexistují, a jsou zde pouze rozhodnutí odvolacího orgánu, která tak jsou fakticky rozhodnutími prvostupňovými. Ostatně i soud je z hlediska jednotlivých výroků nehodnotil, ale za použití výkladu seznal, že obsahem výroků A) došlo ke změnám prvostupňového rozhodnutí o vyvlastnění a neshledal logický rozpor mezi těmito výroky a odůvodněními rozhodnutí. To ovšem nekoresponduje s tím, že odvolací orgán opravoval výroky i odůvodnění prvostupňových rozhodnutí. Postupem žalovaného byla prvostupňová rozhodnutí zcela nahrazena, aniž ovšem byla zrušena, a rozhodnutí žalovaného pak obsahují dva druhy odůvodnění, jedno ve výroku vztahující se k prvostupňovým rozhodnutím a pak odůvodnění odvolací. Přitom změny se týkají všech podstatných náležitostí rozhodnutí. Navíc v případě rozhodnutí odkazujícího na geometrický plán, který není jeho součástí, a stěžovatel je ani nemá k dispozici, jde o výrok jednoznačně neurčitý, což soud potvrdil. 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 odvoláními, a ne změnit celá rozhodnutí tak, že řízení se stalo v podstatě jednoinstančním a navíc se součástí výroků, a tedy normativními, stala i odůvodnění prvostupňových rozhodnutí. Odvolací orgán za obecní úřad vlastně vydal rozhodnutí, jsou zde tak nová prvostupňová rozhodnutí, proti nimž však již odvolání nebyla možná. Lze proto pochybovat i o tom, co je vlastně odůvodněními odvolacích rozhodnutí, zda žalovaný komentuje svá rozhodnutí nebo zda se vypořádává s námitkami proti prvostupňovým rozhodnutím.

- 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 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. 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. Především není dostatečně odůvodněn závěr správního orgánu o rozsahu vyvlastnění s poukazem na využitelnost zbytkových parcel. V tomto směru nebyl dostatečně zjištěn skutečný stav věci. Jednou z podmínek vyvlastnění také 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. Landy, a navíc měl být poskytnut úrok, neboť není důvod, proč by měl tuto ztrátu nést stěžovatel.

- 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.

- 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.

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, podrobující 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 zamítavém žalobnímu výroku je rozhodná námitka směřující proti postupu soudu, který akceptoval nepřezkoumatelná 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 odvolacích rozhodnutí, jehož výrokem došlo k plnému nahrazení jak výroků tak i odůvodnění prvostupňových 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 rozporem 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. 7A 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 napadených rozhodnutí žalovaného se součástí výroků, tedy závazných částí rozhodnutí, stala i odůvodnění těchto rozhodnutí, tedy změněných výroků prvostupňových rozhodnutí. Žalovaný tak prvostupňová rozhodnutí v celém rozsahu svým výrokem vyměnil za rozhodnutí jiná, formálně je však označující jako rozhodnutí obecního úřadu. Nejednalo se jen o otázku výše náhrady, jak tvrdí v odůvodnění odvolacích rozhodnutí. Důvody změny byly jednak pojaty v nahrazených důvodech rozhodnutí obecního úřadu, jednak v odůvodněních odvolacích rozhodnutí, která však bylo jen určitým doplněním odůvodnění obsažených ve výroci "B". V podstatě však je třeba odůvodnění rozhodnutí žalovaného posuzovat společně s odůvodněními prvostupňových rozhodnutí, která jsou součástí výroků, neboť samostatně by odůvodnění odvolacích rozhodnutí všem zákonným požadavkům nedostálo. Samotný důvod změn lze shledat pouze v závěrečné formulaci odůvodnění odvolacích 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 odvolacími rozhodnutími změněna, nahrazena byla rozhodnutí celá, přičemž změny se týkají všech součástí původních výroků.

V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného, která svým výrokem plně nahrazují 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 jejich nepřezkoumatelnost spočívající v jejich nesrozumitelnosti. Taková rozhodnutí měla být v části přezkumu správního soudu podléhajícím, krajským soudem zrušena. Tím byla naplněna kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Kromě toho přezkoumáním rozhodnutí v rozsahu, který správnímu soudnictví nepodléhá, byla naplněna i kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. c).

Měla-li být správní rozhodnutí jako nesrozumitelná zrušena, nelze se zabývat námitkami dalšími, a to ani v řízení kasačním.

Z těchto důvodů nezbylo než napadený rozsudek krajského soudu ve výrocích I. a II. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit. Vzhledem k tomu, že pojednával o žalobách směřujících jak do rozhodnutí (výroků) o vyvlastnění, tak i do rozhodnutí (výroků) o určení náhrad za vyvlastnění a způsobu jejich úhrady, vrácena k dalšímu řízení mohla být pouze ta část žalob, o níž je soud ve správním soudnictví oprávněn rozhodovat. V této části je krajský soud vázána právním názorem Nejvyšším soudem v tomto rozhodnutí vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Ve zbytku, tedy ve vztahu k žalobami napadeným rozhodnutím (výrokům) o určení náhrad za vyvlastnění a způsobu jejich úhrad, byly žaloby odmítnuty 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 novými žalobami u obecního soudu rozhodnutí v uvedeném novém řízení podle části páté o. s. ř.

Nedotčen zůstal výrok o spojení věcí ke společnému projednání (výrok I.)

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

