



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseinho, Ph.D., v právní věci žalobce: **VICTORIAVILLE LTD.**, se sídlem 6 Bexley Square, Salford, Manchester M3 6BZ, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, reg. č. 7751364, provozující v České republice obchodní činnost prostřednictvím odštěpného závodu VICTORIAVILLE LTD. – organizační složka, IČ 24188743, se sídlem Praha 3, Husinecká 903/10, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Homolkou, advokátem se sídlem Jihlava, Palackého 5001/1, proti žalovanému **Krajskému úřadu Kraje Vysočina**, se sídlem Jihlava, Žižkova 57, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2014, č. j. KUJI 75558/2014, ODSH 1242/2014-Ko/Odv,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 19. 11. 2014, č. j. KUJI 75558/2014, ODSH 1242/2014–Ko/Odv, **se zrušuje** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Jaroslava Homolky do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 15. 8. 2014, č. j. MMJ/OD/8999/2013-10 106635/2014/MMJ. Tímto rozhodnutím magistrát coby speciální stavební úřad zřídil podle

§ 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, věcné břemeno k pozemkům parc. č. 1203/2 (druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití silnice o výměře 171 m²), parc. č. 1204/2 (druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití silnice o výměře 362 m²) a parc. č. 1159/4 (druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití silnice o výměře 1467 m²), vše v katastrálním území Polná [725498], které opravňuje Kraj Vysočina k výkonu vlastnického práva ke stavbě části silnice II/352, která je umístěna na předmětných pozemcích. Za zřízení věcného břemene byla Kraji Vysočina uložena povinnost zaplatit žalobci coby vlastníkovi předmětných pozemků jednorázovou náhradu ve výši 80 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě a v jejím doplnění

[2] Ve včas podané žalobě žalobce uvedl, že nebyly splněny zákonné podmínky pro zřízení věcného břemene. Podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jestliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se *prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku*, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je *nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě*.

[3] Žalobce vlastníku stavby silnice, tedy Kraji Vysočina, nijak nebrání ve výkonu vlastnického práva k této stavbě, ničím ho neomezuje a nevidí tedy důvod k tak citelnému zásahu do jeho vlastnického práva, jakým bezpochyby vyvlastnění zřízením věcného břemene je. Z tohoto důvodu se žalobce domnívá, že zřízení věcného břemene není nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě.

[4] Majetkoprávním vypořádáním se dle žalobce rozumí jakékoliv rozumné uspořádání vztahů mezi vlastníky dotčených nemovitostí, tedy nikoli pouze koupě pozemků (návrh Kraje Vysočina), ale též uzavření nájemní smlouvy (návrh žalobce). Skutečnost, že se Kraji Vysočina nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání dle jeho představ a o jiném způsobu majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemků vůbec nejednal, nemůže být podkladem pro vyvlastnění, neboť nelze dovodit, že by převažoval veřejný zájem jen proto, že se Kraji Vysočina nepodařilo vnutit svou vizi majetkoprávního vypořádání. Navíc důvodem odmítnutí uzavření nájemní smlouvy bylo to, že Kraj Vysočina trvá na jednorázovém majetkoprávním vypořádání s ohledem na jednoduchost a jistotu zajišťování práv a povinností vlastníka pozemních komunikací, tedy aby to měl Kraj Vysočina bez starostí, což je nepřijatelné.

[5] Dále žalobce namítal, že Kraj Vysočina v návrhu na zřízení věcného břemene neuvedl informaci o účelu vyvlastnění. Stejně tak tuto informaci neobdržel ani žalobce před zahájením správního řízení.

[6] I kdyby snad jediným možným majetkoprávním vypořádáním byl úplatný převod pozemků, mělo by jednání o něm splňovat alespoň minimální náležitosti. Poněvadž zákon o pozemních komunikacích v tomto směru mlčí, měl by se dle žalobce analogicky použít zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. Kraj Vysočina tak měl ve smyslu § 5 zákona o vyvlastnění při pokusu o majetkoprávní vypořádání žalobci předložit alespoň

konkrétní návrh kupní smlouvy a znalecký posudek, podle kterého navrhl vyvlastňovanému cenu za získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě, což se nestalo. Žalobce obdržel pouze přípisy o snaze zahájit jednání s nabídkou na koupi předmětných pozemků za navrženou kupní cenu 50 Kč/m², i ty navíc ne vždy zasílal Kraj Vysočina, někdy tak činil Krajský úřad Kraje Vysočina.

[7] Kdyby Kraj Vysočina dal zpracovat znalecký posudek, zjistil by, že kupní cena má být mnohem vyšší. To prokázal znalecký posudek, jenž nechal vypracovat civilní soud, u něhož se žalobce domáhá bezdůvodného obohacení za bezesmluvní užívání předmětných pozemků.

[8] Žalobce nesouhlasil, že by mu Kraj Vysočina předložil dva návrhy na odkoupení pozemků.

[9] V dalším bodě žalobce brojil proti zřízení věcného břemene na celých pozemcích, ačkoli silnice zasahuje pouze jejich část.

[10] Závěrem žalobce namítl podjatost úřední osoby. Tu spatřoval zejména v tom, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že kdyby žalobce souhlasil s odkoupením pozemků, vlastník stavby (Kraj Vysočina) by žalobci předložil konkrétní návrh kupní smlouvy, ačkoliv tato informace ze spisu nijak nevyplývá. Na základě toho měl žalobce důvodné podezření, že postoj úřední osoby, která je zároveň zaměstnancem Kraje Vysočina, mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Dále žalobce uvedl, že již z korespondence bylo zřejmé, že žalovaný a Kraj Vysočina vystupovali jako jedna osoba, i když byl jejich status naprosto odlišný.

[11] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

[12] V doplnění žaloby doručeném soudu dne 29. 1. 2015 žalobce nesouhlasil s tím, že by od samého počátku deklaroval nezájem na majetkoprávním vypořádání, protože nebylo lze po vlastníkově stavby požadovat, aby vynakládal zbytečné prostředky na vypracování znaleckého posudku nebo vyhledání pozemku vhodného ke směně. V únoru 2014 žalobce projevil ochotu prodat Kraji Vysočina dotčené pozemky, a to za tržní cenu dle znaleckého posudku, který si dal žalobce pro tento účel vypracovat. Žalobce přitom požadoval pouze 75 % odhadní ceny. Kraj Vysočina tuto nabídku i přesto neakceptoval, neboť dle něj byla nabízená cena několikrát vyšší, než za jakou kraj běžně vykupuje pozemky pod krajskými silnicemi. Nabízená cena byla přitom nižší než ta, ke které dospěl znalec ve výše zmiňovaném znaleckém posudku vypracovaném v rámci řízení o vydání bezdůvodného obohacení. S ohledem na výše uvedené tak nebyly pro zřízení věcného břemene splněny podmínky. Zřízením věcného břemene, včetně určení výše náhrady za něj, došlo k závažnému porušení základních práv a svobod žalobce, jakož i k porušení čl. 5 mezinárodní dohody uzavřené mezi Českou republikou a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska o podpoře a vzájemné ochraně investic.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[13] Ve vyjádření k žalobě žalovaný v první řadě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky jsou obdobné námitkám odvolacím, s nimiž se žalovaný vypořádal.

[14] K námitce nesprávného odesílatele přípisů během jednání o majetkoprávním vypořádání žalovaný uvedl, že majetkový odbor Krajského úřadu Kraje Vysočina jednal zcela zjevně jménem Kraje Vysočina. Pokud by jednal v přenesené působnosti, musel by definovat svoji příslušnost pro výkon státní správy uvedenou v právních předpisech.

[15] Co se týká zřízení věcného břemene na celých pozemcích, žalovaný poznamenal, že z definice tělesa silnice ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, z veřejně přístupné ortofotomapy, z katastrální mapy i z fotodokumentace doložené u znaleckého posudku vypracovaného pro speciální stavební úřad je zřejmé, že předmětná silnice se nachází na celých dotčených pozemcích, nikoliv pouze na jejich části.

[16] Podjatost úřední osoby žalobce poprvé namítl až v žalobě, ačkoliv tak mohl učinit již během správního řízení. Věta z napadeného rozhodnutí navazuje na korespondenci mezi žalobcem a Krajem Vysočina, není tedy pravdou, že by žalovaným učiněný závěr neměl oporu ve spise.

[17] Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[18] Žalobce v podání ze dne 17. 4. 2015 setrval na svém stanovisku. K zřízení věcného břemene na celých dotčených pozemcích uvedl, že nezná obsah znaleckého posudku, jenž dal pořídit speciální stavební úřad a na nějž žalovaný odkazoval. Zná ovšem obsah znaleckého posudku z řízení před civilním soudem a z toho posudku vyplývá, že silnice se nachází pouze na částech dotčených pozemků, jejich zbytek je hospodářsky nevyužitelný pouze z důvodu existence silničního tělesa. To však není důvodem, aby byl žalobce omezen na svých vlastnických právech nad míru nezbytně nutnou.

V. Posouzení věci soudem

[19] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů, bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí speciálního stavebního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná**.

[20] Předmětem sporu je zřízení věcného břemene pro výkon vlastnického práva ke stavbě silnice zřízené na cizím pozemku, čímž mělo dojít k vyřešení majetkoprávních vztahů mezi vlastníkem pozemků (žalobce) a vlastníkem stavby silnice (Kraj Vysočina). Jedná se o způsob řešení neblahého pozůstatku z dob minulých (výstavba pozemních komunikací na cizích pozemcích bez právního titulu), jenž nabízí zákon o pozemních komunikacích.

[21] Ten v rozhodném znění v § 17 odst. 2 stanovil, že „[j]estliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je

nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě“. Podle § 17 odst. 3 téhož zákona je součástí rozhodnutí dle odst. 2 stanovení výše jednorázové náhrady podle zákona o vyvlastnění.

[22] Z uvedených ustanovení plynou dvě podmínky, přičemž pouze za jejich kumulativního splnění lze zřídit věcné břemeno: 1) prokazatelně se nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, a 2) věcné břemeno je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě pozemní komunikace.

[23] Zákon o pozemních komunikacích je v tomto směru velmi stručný, vůbec např. nepřibližuje, jak má takové majetkoprávní vypořádání včetně jednání o něm vypadat. Žalobce se dovolával analogického užití zákona o vyvlastnění. Naproti tomu žalovaný v napadeném rozhodnutí vyslovil názor, že se na danou věc vztahuje pouze zákon o pozemních komunikacích a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv však zákon o vyvlastnění (ačkoli sám speciální stavební úřad dle zákona o vyvlastnění postupoval, kupř. při ustanovení znalce).

[24] Nastíněná otázka není řešena poprvé, v nedávné době však na ni dal jednoznačnou odpověď Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 20. 12. 2013, č. j. 4 As 7/2012-82 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V citovaném rozsudku uvedl, že speciální stavební úřady, jejichž věcná příslušnost ke zřízení věcného břemene, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva k (již) zřízené stavbě dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku, je zakotvena ve zvláštním ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ve vlastním řízení vystupují jako vyvlastňovací úřady. S výhradou zvláštní úpravy vymezení jejich věcné příslušnosti (a příp. dalších ustanovení zvláštních předpisů upravujících danou formu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení) je na řízení jimi prováděné v souladu s § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění třeba aplikovat obecnou úpravu zákona o vyvlastnění. Proces vyvlastňovacího řízení podle zákona o vyvlastnění je třeba vztáhnout na veškerá vyvlastnění k účelům podle zvláštních zákonů. Zákon o vyvlastnění upravuje obecný procesní postup a podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, přičemž od jeho ustanovení se lze odchýlit pouze tehdy a do té míry, pokud zvláštní právní předpisy obsahují zvláštní pravidla vyvlastnění či vyvlastňovacího řízení.

[25] Shodný názor lze ostatně nalézt i v komentářové literatuře (ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. [ASPI ID: KO13_1997CZ]; bod 11. komentáře k § 17): „*I na vyvlastnění podle komentovaného ustanovení se vztahuje zákon o vyvlastnění. To znamená mimo jiné, že vyvlastnění je možné jen v nezbytném rozsahu a v případě, že veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, že mu musí předcházet pokus o dohodu atd. (srov. § 3–5 zákona o vyvlastnění). Zejména je důležité si v této souvislosti uvědomit, že speciální stavební úřad musí odůvodnit, v čem spočívá veřejný zájem na zachování konkrétní dálnice, silnice či místní komunikace a proč převažuje nad právy vyvlastňovaného. Veřejný zájem nelze dovozovat obecně jen ze samotného faktu, že zákon o pozemních komunikacích vyvlastnění pro daný účel umožňuje (srov. též požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).*“

[26] Lze tedy shrnout, že pro souzenou věc je rozhodným jak zákon o pozemních komunikacích, tak zákon o vyvlastnění. Právě posledně zmiňovaný v § 3 až § 5 blíže popisuje podmínky vyvlastnění, tedy i zřízení věcného břemene [viz též definici vyvlastnění dle § 2 písm. a) citovaného zákona]. Mimo jiné se zde stanoví, že vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Vyvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému. Splnění této podmínky se nevyžaduje, a) není-li vyvlastňovaný znám, není-li znám jeho pobyt, nebo nepodařilo-li se mu doručit na známou adresu, nebo b) je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného. Dále zákon stanoví přílohy návrhu smlouvy (znalecký posudek, informace o účelu vyvlastnění, geometrický plán, jde-li o část pozemku atd.).

[27] Je zřejmé, že zákonodárce preferuje dohodu mezi vlastníkem pozemní komunikace a vlastníkem pozemku před autoritativním omezením vlastnického práva vlastníka pozemku. Současně ovšem judikatura dovodila, že i licitace o majetkoprávním vypořádání má jisté meze.

[28] *Zaprvé*, majetkoprávním vypořádáním je míněna zejména situace, kdy vlastník komunikace se stane současně vlastníkem pozemku, na kterém je tato komunikace zřizována. Tento majetek může vlastník komunikace nabýt uzavřením kupní nebo směnné smlouvy. Takový postup je v souladu s právní úpravou vyvlastňování, která umožňuje jak poskytnutí finanční náhrady za pozemek, tak i směnu pozemku. Vzhledem k zájmu na řádném provozu pozemních komunikací je třeba vždy upřednostnit takové majetkoprávní vypořádání, které bude dlouhodobým řešením vlastnických vztahů mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby. Tím nájemní smlouva zpravidla nebude, nicméně s ohledem na konkrétní okolnosti může být jediným objektivně možným řešením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39). K neúčelnosti nájemní smlouvy v obdobné věci se vyjádřil též Ústavní soud v usnesení ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 114/2003 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>): „*Nájemní vztah by v daném případě mohl být vlastníkem komunikace sjednáván toliko na dobu neurčitou. Takto sjednávanému nájemnímu vztahu by pak odpovídalo právo stěžovatelů nájemní smlouvu kdykoliv vypovědět. Možnost výpovědi lze sice limitovat co do výpovědní doby a povinnosti k vyklizení a odevzdání pronajaté věci, avšak samotnou možnost vypovědět nájemní smlouvu omezit nelze. Po takovémto skončení nájemního vztahu by pak potenciálně nastal stav, který předcházel zřízení předmětného věcného břemene. Proto je podle názoru Ústavního soudu řešení daného případu sjednáním nájemního vztahu neúčelné.*“

[29] *Zadruhé*, součástí jednání vedoucího k dohodě o majetkoprávním vypořádání nemusí být výhradně předkládání kupních smluv nebo smluv o směně pozemků se všemi náležitostmi, ale v zásadě jakékoliv jednání, které povede k dohodě, např. obecná nabídka

několika pozemků k dalšímu výběru, zjišťování preference druhu nebo umístění pozemků ke směně apod. Pokud vlastník pozemku od samého počátku výslovně deklaruje, že nemá zájem na uzavření dohody a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení, pak nelze po vlastníkovi stavby požadovat, aby zbytečně vynakládal prostředky na vypracování znaleckého posudku nebo vyhledání pozemku vhodného ke směně. Nelze po něm ani požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající velký rozdíl v představě o náhradě za pozemek mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 2/2013-39).

[30] V nyní projednávané věci soud ze spisu zjistil následující skutečnosti. Dne 22. 8. 2012 obdržel Kraj Vysočina od předchozích vlastníků dotčených pozemků oznámení o postoupení pohledávky na vydání bezdůvodného obohacení spočívajícího v užívání dotčených pozemků Krajem Vysočina bez právního titulu (B. H. u pozemku parc. č. 1159/4 za období od 3. 8. 2010 do 3. 8. 2012, J. S. u pozemků parc. č. 1203/2 a 1204/2 za období od 16. 8. 2010 do 16. 8. 2012), postupníkem byl žalobce. Dne 23. 8. 2012 byla Kraji Vysočina doručena výzva žalobce coby nového vlastníka dotčených pozemků k zaplacení dlužné částky za užívání pozemků, v níž žalobce požadoval vydání bezdůvodného obohacení ve výši 20 Kč/m²/rok a uhrazení postoupených pohledávek. Současně žalobce sdělil, že nepožaduje majetkoprávní vypořádání předmětných pozemků. Posléze přijala Rada Kraje Vysočina usnesení 1687/32/2012/RK, jímž rozhodla zahájit se žalobcem jednání o majetkoprávním vypořádání pozemků s nabídkou na jejich koupi a o úhradě bezdůvodného obohacení. Interně se odpovědným stal majetkový odbor krajského úřadu. Ten dopisem ze dne 14. 1. 2013 sdělil tyto závěry rady kraje žalobci. Navržená kupní cena činila 50 Kč/m² s tím, že veškeré náklady související s vyhotovením kupní smlouvy a vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí uhradí Kraj Vysočina. Dopis obsahoval mj. upozornění, že nebude-li návrh žalobcem akceptován, bude postupovat v souladu se zákonem o pozemních komunikacích. Na to reagoval žalobce dne 23. 1. 2013 tak, že o navržený způsob majetkoprávního vypořádání nemá zájem, neboť pozemky v žádném případě nemá v úmyslu prodat. Žalobce navrhl uzavření nájemní smlouvy za cenu dle cenového výměru Ministerstva financí. Kraj Vysočina (majetkový odbor krajského úřadu) v dopise ze dne 21. 2. 2013 informoval žalobce, že Rada Kraje Vysočina usnesením 0270/06/2013/RK rozhodla neuzavírat se žalobcem nájemní smlouvu. Důvodem je zájem Kraje Vysočina na jednorázovém majetkoprávním vypořádání s ohledem na jednoduchost a jistotu při zajišťování výkonu práv a povinností vlastníka pozemní komunikace. Silnice je stavbou trvalou a neuvažuje se o jejím odstranění. S ohledem na povinnost nakládat s veřejnými prostředky hospodárně je pro Kraj Vysočina nepřijatelné přistoupit na nájemní vztah. Kraj Vysočina opětovně požádal o projednání návrhu úplatného převodu pozemků do vlastnictví Kraje Vysočina. Současně opět poukázal na možnost zřídit věcné břemeno dle zákona o pozemních komunikacích. Na tento dopis již žalobce nijak nereagoval. Dne 29. 4. 2013 obdržel speciální stavební úřad návrh Kraje Vysočina na zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, díky němuž by Kraj Vysočina mohl vykonávat bez omezení vlastnické právo ke stavbě silnice.

[31] S ohledem na výše uvedené má zdejší soud za prokázané, že se nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání, čímž byla první podmínka pro zřízení věcného břemene splněna. Žalobce totiž zcela jednoznačně usiloval pouze o nájemní vztah, což je vzhledem k postavení (a povinnostem) vlastníka pozemní komunikace pochopitelně těžko přijatelné řešení. Snahu Kraje Vysočina o jednorázové vypořádání s ohledem na jednoduchost a jistotu

nelze chápat jako pohodlnost Kraje Vysočina, ale právě naopak jako odpovědný přístup vlastníka pozemní komunikace hospodářského s veřejnými prostředky.

[32] Vzhledem k evidentní nemožnosti dohody nebyl Kraj Vysočina povinen předkládat žalobci další součástí návrhu, jako je znalecký posudek, nebo konkrétní návrh kupní smlouvy. Vyjádřil-li se žalobce kategoricky proti prodeji pozemků, byly by jakékoli kroky směřující k uzavření kupní smlouvy ze strany Kraje Vysočina zbytečné a představovaly by zbytečné plýtvání veřejnými prostředky. Zpochybňování navržené kupní ceny žalobcem se vzhledem k jeho nevoli prodat předmětné pozemky jeví jako ryze účelové.

[33] Námitku různých odesílatelů přípisů během licitace soud považuje za účelovou. Dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, má kraj různé orgány: zastupitelstvo, radu, hejtmána, zvláštní orgány a krajský úřad (ten se člení na odbory a oddělení). Dle § 70 odst. 1 citovaného zákona se všechny písemnosti vyhotovené orgány kraje týkající se samostatné působnosti v záhlaví označují názvem kraje s uvedením názvu příslušného orgánu, který písemnost vyhotovil. Naproti tomu písemnosti vyhotovené orgány kraje týkající se přenesené působnosti se v záhlaví označují slovy „Krajský úřad“ s uvedením názvu kraje a současně se uvede i název odboru či zvláštního orgánu, který písemnost vyhotovil. Toto neplatí pro nařízení kraje (§ 70 odst. 2).

[34] Veškeré dopisy adresované během licitace žalobci byly v záhlaví zřetelně označeny slovy „*Kraj Vysočina*“ a pod nimi byl uveden příslušný orgán (Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor majetkový, jenž byl licitací pověřen usnesením Rady Kraje Vysočina 1687/32/2012/RK), což je v souladu s výše uvedeným, neboť Kraj Vysočina zde coby vlastník pozemní komunikace vystupoval v samostatné působnosti.

[35] Co se týká účelu vyvlastnění, ten je jednak zřejmý z povahy věci, ale také je zřetelně vyjádřen v dopise ze dne 21. 2. 2013. V něm Kraj Vysočina píše o *zajištění výkonu práv a povinností vlastníka pozemní komunikace – silnice zařazené v silniční síti*. Stejně tak jej lze najít v návrhu na zřízení věcného břemene, v němž se uvádí zajištění neomezeného výkonu vlastnického práva ke stavbě silnice.

[36] Vycházíme-li z předpokladu, že žalobce obdržel od Kraje Vysočina první návrh na majetkoprávní vypořádání nejpozději dne 23. 1. 2013, kdy na tento návrh sám reagoval, uplynula devadesátidenní lhůta pro majetkoprávní vypořádání nejpozději dne 23. 4. 2013, tedy ještě před zahájením řízení o zřízení věcného břemene.

[37] Soud je tedy toho názoru, že základní podmínka (prokazatelně se nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání) byla splněna. Na tomto závěru ničeho nemění ani doplnění žaloby, k němuž soud i navzdory uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty pro podání žaloby přihlédl, neboť doplnění obsahovalo pouze rozvíjení předchozí argumentace.

[38] Zákon o vyvlastnění stanovuje časový limit licitace, v rozhodném znění to bylo 90 dní. Pokud v tomto období není dosažena dohoda vlastníka pozemku a vlastníka silnice, lze podat návrh na zřízení věcného břemene a jsou-li splněny další podmínky, vyvlastňovací úřad (zde speciální stavební úřad) tomuto návrhu vyhově. Přišel-li žalobce v únoru 2014, tedy již během správního řízení o zřízení věcného břemene, po uplynutí devadesátidenní lhůty, s nabídkou na prodej dotčených pozemků za cenu několikanásobně vyšší, než byla cena navržena Krajem

Vysočina, nelze mluvit o nesplnění základní podmínky pro zřízení věcného břemene. Jednak uplynula lhůta pro licitaci, jednak zde byla natolik rozdílná představa o ceně, že by patrně k dohodě stejně nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 28/2007-126).

[39] Žalobce dále tvrdil, že věcné břemeno nebylo nezbytné, neboť žalobce vlastníka silnice (Kraj Vysočina) nijak neomezuje ve výkonu jeho vlastnického práva. Uvedený argument nelze než odmítnout jako lichý.

[40] Kraj Vysočina je ze zákona (krajské zřízení) povinen pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 1 odst. 4), při výkonu své působnosti chrání veřejný zájem (§ 2 odst. 3). Je nepochybné, že pod to lze zahrnout i povinnost zajistit možnost užívání veřejně přístupné komunikace ve vlastnictví kraje, jíž dotčená silnice je. Kraj Vysočina by se nechoval jako dobrý hospodář, kdyby spoléhal na shovívavost vlastníka pozemků, který se navíc časem může změnit a nový vlastník tak benevolentní přístup mít nemusí (např. neumožní Kraji Vysočina údržbu silnice, nebo bude požadovat odstranění stavby silnice).

[41] Soud proto uzavírá, že vzhledem k chybějící dohodě o majetkoprávním vypořádání s vlastníkem pozemku bylo věcné břemeno pro výkon vlastnického práva ke stavbě silnice nezbytné, mají-li být zajištěny základní funkce dotčené silnice i hospodárnost Kraje Vysočina.

[42] Další žalobní bod však již soud shledal důvodným. Žalobce poukázal na to, že věcné břemeno bylo zřízeno na celých pozemcích, ačkoliv jsou silnicí dotčeny pouze jejich části.

[43] Věcné břemeno (nebo nově také služebnost) coby věcné právo k věci cizí je primárně upraveno občanským zákoníkem. Dle § 1257 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, věc může být zatížena služebností, která postihuje vlastníka věci jako věcné právo tak, že musí ve prospěch jiného něco trpět nebo něčeho se zdržet. Věcné břemeno tedy omezuje vlastnické právo k věci zatížené břemenem.

[44] Vlastnické právo jakožto jedno ze základních lidských práv je chráněno jak na univerzální (čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv), evropské (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie), tak vnitrostátní úrovni (čl. 11 Listiny). Dle čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

[45] Jak bylo uvedeno výše, v souzené věci je tímto zvláštním zákonem zákon o pozemních komunikacích a jako obecný procesní předpis zákon o vyvlastnění. Ten v § 4 odst. 1 stanoví, že vyvlastnění [dle § 2 písm. a) téhož zákona je jím i omezení vlastnického práva] lze provést *jen v takovém rozsahu*, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem (zde zákonem o pozemních komunikacích). S možností vyvlastnit pouze část pozemku zákon o vyvlastnění přímo počítá. Např. v § 18 odst. 3 písm. a) stanoví, že vyvlastnitel k žádosti připojí geometrický plán, navrhuje-li vyvlastnit část pozemku.

[46] Judikatura mluví *o principu nezbytnosti*, jenž ovládá vyvlastňovací řízení. Jeho prolomením je pak vyvlastnění tzv. zbytkového pozemku (pozemku, který nebylo nutno vyvlastnit, ale zároveň pro vyvlastňovaného pozbyl vyvlastněním významu), a to výlučně na

žádost vyvlastňovaného podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2015, č. j. 22 A 29/2014-46).

[47] Speciální stavební úřad zřídil věcné břemeno na celých dotčených pozemcích, aniž by se jakkoliv zabýval nezbytností tohoto rozsahu. Přitom přinejmenším z přiložené fotodokumentace lze mít o správnosti takového postupu pochybnosti, neboť není evidentní, že by uvedené pozemky byly silničním tělesem zcela (tedy v celém rozsahu) dotčeny.

[48] Soud se dosud věci zabýval primárně z hlediska splnění samotných podmínek vyvlastnění, případně ve vztahu k postupu speciálního stavebního úřadu. Na základě žalobní námitky o podjatosti úřední osoby – zaměstnance Kraje Vysočina však dospěl k závěru o zásadní vadě odvolacího řízení. Pro posouzení této problematiky je podstatný již výše traktovaný závěr Nejvyššího správního soudu (v rozsudku č. j. 4 As 7/2012) o subsidiární aplikovatelnosti obecného zákona o vyvlastnění i při postupu dle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V uvedeném rozsudku kasační soud dospěl mimo jiné též k závěru, že „[n]a vyvlastňovací řízení, jehož předmětem je zřízení věcného břemene, [...] je tak třeba aplikovat rovněž § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění“, a dodal, že citované ustanovení „slouží k zachování objektivit (vyloučení podjatosti) při rozhodování o vyvlastnění“.

[49] Nyní projednávaná věc se od věci řešené Nejvyšším správním soudem liší v osobě vyvlastnítele. V tomto řízení je totiž vyvlastnitelem kraj, ustanovení § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění zde tedy nemá místa. Optikou názoru kasačního soudu však nutno dospět k závěru o aplikovatelnosti § 16 odst. 5 zákona o vyvlastnění v daném případě. Podle tohoto ustanovení *je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění usnesením pověřil provedením odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán*. Pro případy skutkově obdobné s nyní projednávanou věcí tedy sám zákon o vyvlastňování předchází riziku tzv. systémové podjatosti úředních osob rozhodujících na krajském úřadu o odvolání proti rozhodnutím týkajícím se kraje coby vyvlastnítele. Žalobcem uplatněnou námitku podjatosti úředních osob žalovaného je tedy nutno hodnotit jako důvodnou. Vzhledem k § 16 odst. 5 zákona o vyvlastnění neměl žalovaný o odvolání žalobce vůbec rozhodovat, neboť vyvlastnitelem byl v daném případě Kraj Vysočina.

VI. Závěr a náklady řízení

[50] Z výše uvedeného důvodu soud shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným. Proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[52] Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů

a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba replika k vyjádření žalovaného ze dne 17. 4. 2015) a tři režijní paušály, ve výši 3 x 3 100 Kč a 3 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 10 200 Kč. Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 142 Kč, odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč.

[53] Nad přiznanou náhradu nákladů řízení žalobce ještě v podání ze dne 17. 4. 2015 požadoval odměnu za čtyři další úkony právní služby, a to za doplnění žaloby doručené soudu dne 29. 1. 2015 a tři porady s klientem. Tyto návrhy však soud neakceptoval. Co se týče doplnění žaloby, soudu není ze spisu zřejmý relevantní důvod, pro nějž žalobce neuplatnil tuto argumentaci již v žalobě, a ani žalobce takový důvod neuvedl. Soud samozřejmě nepopírá právo účastníka řízení členit žalobní argumentaci do více podání. Nejsou-li však k takovému postupu objektivní důvody, je vzhledem k jeho možné zneužitelnosti nutno z hlediska nákladů řízení nahlížet na žalobu podanou takovou „salámovou“ metodou koncentrovaně, tedy jako na jeden úkon právní služby. Ohledně porad s klientem pak soud nepochybuje o tom, že tyto porady proběhly. Z hlediska jejich uznatelnosti pro účely náhrady nákladů řízení však není patrná jejich důvodnost. Vzhledem k povaze věci je zřejmé, že celý právní spor byl jasně vymezen již ke dni právní moci správního rozhodnutí a nebyly tak nutné další porady s klientem než ty, jež byly absorbovány převzetím a přípravou zastoupení, příp. podáním repliky k vyjádření žalovaného.

[54] Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 21. prosince 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu