



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **JUDr. F. K.**, zastoupený Mgr. Petrou Kučerovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 47/73, Praha 8, proti žalovanému: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, č. j. 9 A 20/2016 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, č. j. 9 A 20/2016 - 33, **se odmítá.**
- II. Kasační stížnost proti výrokům I., III. a IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, č. j. 9 A 20/2016 - 33, **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, č. j. 9 A 20/2016 - 33.
- IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti proti výrokům I., III. a IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, č. j. 9 A 20/2016 - 33, **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, kterou podal u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), domáhal, aby městský soud určil, že zásah žalovaného učiněný dopisem datovaným dnem 10. 12. 2015, č. j. 14625/21/15-21100-si, s připojeným návrhem kupní smlouvy č. j. 16425/21/15-21100-si, ohledně pozemku p. č. 475/61 o výměře 1161 m², v obci Hořenice, kat. úz. Hořenice, zapsaného v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Náchod, na LV 171, s kupní cenou 297 280 Kč stanovenou podle znaleckého posudku Alexandra Mikuláše ze dne 17. 10. 2014, s upozorněním, že nebude-li kupní smlouva uzavřena do 90 dnů od doručení tohoto dopisu, je žalovaný oprávněn podat žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, je nezákonný. Žalobce se dále návrhem ze dne 1. 2. 2016 domáhal vydání předběžného opatření, kterým by městský soud uložil žalovanému zdržet se podání žádosti o vyvlastnění k vyvlastňovacímu úřadu, která by se opírala o tvrzení, že žalobce neuzavřel v zákonné lhůtě kupní smlouvu č. j. 16425/21/15-21100-si ohledně pozemku p. č. 475/61 o výměře 1161 m² v obci Hořenice, kat. úz. Hořenice, zapsaného v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Náchod, na LV 171, s kupní cenou 297 280 Kč stanovenou podle znaleckého posudku Alexandra Mikuláše ze dne 17. 10. 2014, a dále uložil Městskému úřadu Jaroměř zdržet se zahájení řízení a rozhodnutí o vyvlastnění na podkladě žádosti žalovaného, která by se opírala o tvrzení, že žalobce neuzavřel v zákonné lhůtě kupní smlouvu č. j. 16425/21/15-21100-si ohledně pozemku p. č. 475/61 o výměře 1161 m² v obci Hořenice, kat. úz. Hořenice, zapsaného v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Náchod, na LV 171, s kupní cenou 297 280 Kč stanovenou podle znaleckého posudku Alexandra Mikuláše ze dne 17. 10. 2014.

Městský soud usnesením ze dne 2. 3. 2016, č. j. 9 A 20/2016 - 33, ve výroku I. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v absenci správního orgánu na straně žalovaného, ve výroku II. odmítl návrh na vydání předběžného opatření, ve výroku III. rozhodl o vrácení soudního poplatku za žalobu a ve výroku IV. rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Městský soud uvedl, že žalovaným je v dané věci Ředitelství silnic a dálnic ČR, jemuž lze nepochybně přičítat „autorství“ dopisu, který stěžovatel označil za nezákonný zásah. Za zcela mylné městský soud označil tvrzení stěžovatele, že mu žalovaný zmíněný dopis zaslal jako správní orgán; ten sice v rámci vyvlastňovacího řízení vystupuje jako vyvlastnitel, nicméně není nadán žádnou rozhodovací pravomocí. Rozhodovací pravomoc náleží výlučně vyvlastňovacímu úřadu, který jediný může rozhodnout o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a o náhradě za vyvlastnění [§ 15, § 24 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)]. Ředitelství silnic a dálnic ČR je sice právnickou osobou, jak plyne z jeho zřizovací listiny, nebylo mu však zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, což platí rovněž pro vyvlastňovací řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel napadl usnesení městského soudu ve všech jeho výrocích kasační stížností

pokračování

z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

V kasační stížnosti stěžovatel především namítl, že městský soud žalobu neodmítl vůči ČR - Ředitelství silnic a dálnic České republiky, ale učinil tak ve vztahu k Ředitelství silnic a dálnic ČR jako samostatné právnické osobě; v tomto postavení však Ředitelství silnic a dálnic ČR žalováno nebylo, neboť vystupovalo jako organizační složka státu ve smyslu § 3, § 4 a § 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“), tedy jako ČR - Ředitelství silnic a dálnic České republiky. Podle stěžovatele se jednalo o výkon veřejné správy. Za nesprávný označil stěžovatel závěr městského soudu, podle kterého přezkum správního aktu v podobě výzvy žalovaného k uzavření smlouvy podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění náleží výlučně vyvlastňovacímu úřadu.

Podle stěžovatele také není správná argumentace městského soudu, podle níž je právní postavení správního orgánu, jenž je způsobilým pasivně legitimovaným subjektem žaloby dle § 82 s. ř. s., založeno jen na základě zákona. Takovou zužující podmínku § 4 odst. 1 ani § 83 s. ř. s. nestanoví. Mezi vykonavatele veřejné správy je třeba řadit i tzv. nepřímé vykonavatele, na které byl zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona delegován výkon státní správy. Takovým subjektem je také Ředitelství silnic a dálnic ČR, které je zřízeno rozhodnutím Ministerstva dopravy podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR. Jedná se o organizační složku státu, která je oprávněna nakládat s majetkem státu a nabývat jej, přičemž v rámci svěřeného oprávnění vykonává působnost státní správy a při zajišťování pozemků nutných pro výstavbu dálnic vykonává činnost správního orgánu ve smyslu § 83 s. ř. s. Má proto způsobilost učinit zásah, který je předmětem žaloby, a být věcně pasivně legitimovaným účastníkem řízení. Dopis Ředitelství silnic a dálnic ČR podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění spolu s návrhem kupní smlouvy a výhrůžkou vyvlastnění je vrchnostenským veřejnoprávním aktem, jenž je přezkoumatelný správními soudy podle § 82 s. ř. s.

Podle stěžovatele nemá žaloba o určení nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. sama o sobě odkladný účinek a je zřejmé, že tohoto účinku lze dosáhnout jen prostřednictvím vydání předběžného opatření, které by mělo zajistit ochranu vlastnickým právům stěžovatele, která jsou ohrožena vyvlastněním.

Konečně stěžovatel uvedl, že k řešení věci by měl přispět nezávislý soud, a nikoliv vyvlastňovací úřad, který je ovlivněn lokálními politickými a ekonomickými zájmy na dostavbě dálnice, pro které pomíjí argumenty uplatněné stěžovatelem v námitkách proti vyvlastnění.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na hrozící vážnou újmu stěžovatel dále Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby vydal předběžné opatření, kterým by uložil žalovanému zdržet se podání žádosti o vyvlastnění k vyvlastňovacímu úřadu, která by se opírala o tvrzení, že žalobce neuzavřel v zákonné lhůtě kupní smlouvu č. j. 16425/21/15-21100-si ohledně pozemku p. č. 475/61 o výměře 1161 m² v obci Hořenice, kat. úz. Hořenice, zapsaného v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj,

katastrální pracoviště Náchod, na LV 171, s kupní cenou 297 280 Kč stanovenou podle znaleckého posudku Alexandra Mikuláše ze 17. 10. 2014. Stěžovatel rovněž navrhl, aby Nejvyšší správní soud předběžným opatřením uložil Městskému úřadu Jaroměř zdržet se zahájení řízení a rozhodnutí o vyvlastnění na podkladě žádosti žalovaného, která by se opírala o tvrzení, že žalobce neuzavřel v zákonné lhůtě kupní smlouvu č. j. 16425/21/15-21100-si ohledně pozemku p. č. 475/61 o výměře 1161 m² v obci Hořenice, kat. úz. Hořenice, zapsaného v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Náchod, na LV 171, s kupní cenou 297 280 Kč stanovenou podle znaleckého posudku Alexandra Mikuláše z 17. 10. 2014.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

Žalovaný považuje napadené usnesení městského soudu za správné, přičemž odkázal na svá předchozí vyjádření ve věci. Z obsahu podání stěžovatele a z předložených důkazů je nepochybné, že stěžovatel žaloval Ředitelství silnic a dálnic ČR, nikoliv Českou republiku. Jestliže chtěl stěžovatel žalovat Českou republiku, měl ji řádně označit a důsledně odlišit od žalovaného Ředitelství silnic a dálnic ČR. Žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikdy nebyl nadán žádnou působností v oblasti veřejné správy ani rozhodovací pravomocí. Podle své zřizovací listiny je státní příspěvkovou organizací.

Žalovaný dále uvedl, že v dané věci jde o soukromoprávní spor, který nespadá do pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví. Také proto nemůže obstát argumentace stěžovatele, že výzva žalovaného k uzavření kupní smlouvy je správním úkonem, protože pak by proti ní musel být mj. přípustný opravný prostředek. Ve vyvlastňovacím řízení je žalovaný pouze účastníkem.

Podle žalovaného není možné Městskému úřadu Jaroměř zakazovat jeho činnost, ke které je ze zákona povinen. Veškerá argumentace stěžovatele týkající se ceny, způsobu jejího určení atp. je předčasná a pro danou věc nepodstatná, neboť se jedná o otázku soukromoprávní.

Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost, stejně jako návrh na vydání předběžného opatření, zamítl jako nedůvodné.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že není výjimkou, že právnické osoby mají podle českého právního řádu také postavení správního orgánu. Tam, kde žalovaný ve veřejném zájmu a ve prospěch státu iniciuje vyvlastňovací proces, činí tak jako správní orgán, jenž je k tomuto účelu zřízen. Stěžovatel přestřel dva procesní postupy - způsoby určení kupní ceny v případě vyvlastnění pro potřeby dálnic, na které navazuje další případný postup při vyvlastňování a možnost zahájit vyvlastňovací řízení. Podle stěžovatele zákon a stejně tak judikatura Nejvyššího správního soudu umožňuje, aby se v určitých případech správnímu orgánu zakázalo předběžným opatřením zahájit řízení a rozhodnout (např. usnesení ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, publ. pod č. 910/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008 - 108, nebo usnesení ze dne 3. 9. 2015, č. j. 4 As 149/2015 - 78).

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ovšem konstatuje, že kasační námitka směřující proti výroku II. usnesení městského soudu, kterým byl odmítnut návrh na vydání předběžného opatření, je námitkou nepřipustnou. Rozhodnutí o předběžném opatření je totiž rozhodnutím dočasné povahy ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť má již ze své povahy toliko omezené trvání. Proti takovému rozhodnutí není kasační stížnost přípustná (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003 - 35, publ. pod č. 762/2006 Sb. NSS; rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele proti výroku II. usnesení městského soudu odmítl pro její nepřipustnost podle § 104 odst. 3 písm. c) a § 120 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností v rozsahu, v němž stěžovatel napadá výroky I., III. a IV. usnesení městského soudu, které přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Hlavní otázkou v posuzované věci je, zda městský soud nepochybil, jestliže odmítl žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v tom, že žalovaný nemá při jednání napadeném stěžovatelem postavení správního orgánu vykonávajícího veřejnou správu [§ 4 odst. 1 písm. a), resp. § 83 s. ř. s.]. Za žalovaný správní orgán označil stěžovatel ČR - Ředitelství silnic a dálnic České republiky v postavení vyvlastnítele, který vůči stěžovateli jako vyvlastňovanému činil úkony podle § 5 zákona o vyvlastnění.

Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že „[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“)“.

Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

Podle § 83 s. ř. s. „[ž]alovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního

sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“

Podle § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění se rozumí „*vyvlastnitelem ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu*“. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o vyvlastnění může být vyvlastnitelem osoba veřejného práva (např. stát či obec) a rovněž osoba soukromého práva. Totéž platí rovněž o osobě vyvlastňovaného. V souladu s ústavní rovností vlastnictví všech subjektů je tak možné také vyvlastnění majetku obce nebo státu.

Podle § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění se rozumí „*vyvlastněním odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*“. Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění „*přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem*“. Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění „*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*“. Užitím jazykového a systematického výkladu tohoto ustanovení lze dospět k závěru, že postup podle § 5 zákona o vyvlastnění předchází vyvlastnění jako takovému. Zákon o vyvlastnění *de facto* ukládá vyvlastniteli povinnost, aby se pokusil dosáhnout majetkoprávní změny a získat práva k potřebnému pozemku nebo stavbě jiným, méně omezujícím způsobem, než je vyvlastnění, a to v rovině soukromého práva. Teprve poté je přípustné vyvlastnění, resp. zahájení vyvlastňovacího řízení podle § 18 zákona o vyvlastnění (srov. důvodovou zprávu). Jakkoliv může vyvlastnitel dosáhnout toho, že bude z jeho iniciativy ve prospěch veřejného zájmu omezeno či odňato majetkové právo vyvlastňovaného, výsledkem postupu podle § 5 zákona o vyvlastnění není žádný vrchnostenský, resp. veřejnoprávní akt, nýbrž dohoda či jiný způsob změny vlastnictví, při které však vyvlastnitel a vyvlastňovaný mají rovné postavení. Není tak nejmenšího důvodu se domnívat, že by při postupu podle § 5 zákona o vyvlastnění mělo docházet k výkonu veřejné správy, resp. k rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] ze strany vyvlastnitel. Jak správně konstatoval již městský soud, výkonem veřejné správy je až vyvlastňovací řízení podle § 15 a násl. zákona o vyvlastnění. Správním orgánem je vyvlastňovací úřad, který rozhoduje o vyvlastnění, tedy má pravomoc zakládat práva a povinnosti účastníků řízení. Vyvlastnitel a vyvlastňovaný jsou pak účastníky tohoto řízení (§ 17 odst. 1 zákona o vyvlastnění).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že Ředitelství silnic a dálnic ČR bylo zřízeno rozhodnutím Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR. Podle článku IV. odst. 1 zřizovací listiny se jedná o státní příspěvkovou organizaci ve smyslu § 54

pokračování

a násl. zákona o majetku ČR. Podle článku IV. odst. 2 zřizovací listiny se jedná o právnickou osobu vystupující v právních vztazích svým jménem a nesoucí odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Podle článku II. odst. 2 odrážky třetí zřizovací listiny plní Ředitelství silnic a dálnic ČR v rámci svého základního účelu a předmětu činnosti (mimo jiné) úkoly spočívající v zajišťování veškerých činností pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého i nemovitého majetku. Do rozsahu činnosti Ředitelství silnic a dálnic ČR zjevně může spadat také provádění úkonů vyvlastnitelů podle zákona o vyvlastnění, a to vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, jakkoliv se jedná o hospodaření s majetkem státu.

Nelze v této souvislosti přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že Ředitelství silnic a dálnic ČR je organizační složkou státu. Zákon o majetku ČR obsahuje v § 3 odst. 1 vymezení organizačních složek státu, jimiž jsou ministerstva a jiné správní úřady, jakož i další instituce vypočtené tamtéž; Ředitelství silnic a dálnic ČR mezi nimi není uvedeno. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona není organizační složka státu právnickou osobou, čímž není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu. Zákon o majetku ČR dále v § 54 odst. 1 uvádí, že státní příspěvkové organizace zřízené, popřípadě řízené podle dosavadních předpisů mj. ústředními orgány, které ve vztahu k majetku státu dosud vykonávaly právo hospodaření, jsou právníckými osobami a nadále hospodaří se státním majetkem. Ředitelství silnic a dálnic ČR je státní příspěvkovou organizací a právnickou osobou založenou Ministerstvem dopravy. Není tedy organizační složkou státu ve smyslu výše citovaných ustanovení § 3 zmiňovaného zákona (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 3026/10).

Organizační složka státu a státní příspěvková organizace jsou odlišnými entitami, a to především co do principu jejich fungování, financování i hospodaření, jak jsou upraveny v zákonu o majetku ČR a zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Proto je není možné libovolně zaměňovat či tvrdit, že státní příspěvková organizace může být současně organizační složkou státu. Není vyloučeno, aby ve smyslu § 4 zákona o majetku ČR ministerstvo zřídilo k plnění úkonů v rámci své působnosti organizační složku státu, avšak pouze se souhlasem Ministerstva financí. Tak tomu však u Ředitelství silnic a dálnic ČR není, neboť ze zřizovací listiny vyplývá, že se jedná právě o státní příspěvkovou organizaci zřízenou Ministerstvem dopravy (pro úplnost srov. § 5, § 20 zákona o majetku ČR a § 31 a § 32 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), na které rozhodnutí Ministerstva dopravy o zřízení a zřizovací listina odkazují).

Z oprávnění a povinností Ředitelství silnic a dálnic ČR podle zřizovací listiny (nakládat s majetkem, zabezpečovat výstavbu dálnic, realizovat schválenou dopravní politiku a koncepci v oblasti silnic a dálnic či zajišťovat veškeré činnosti pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého a nemovitého majetku) nelze žádným způsobem dovodit výkon působnosti veřejné (vrchnostenské) správy. Uvedené činnosti naopak zcela odpovídají účelu a náplni činnosti státní příspěvkové organizace, jež hospodaří s majetkem státu a na jejíž činnosti má stát bezpochyby zájem, což však nelze ztotožňovat s výkonem veřejné správy.

Ve vztahu k projednávané věci lze proto shrnout, že Ředitelství silnic a dálnic ČR nemá žádné rozhodovací pravomoci v rámci vyvlastňovacího řízení, v němž vystupuje nikoliv jako správní orgán (vyvlastňovací úřad), ale v postavení vyvlastnitel. Vyvlastnitel při postupu podle § 5 zákona o vyvlastnění nevykonává veřejnou správu, ani nerozhoduje o právech a povinnostech právnických či fyzických osob, není tedy správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nevystupuje ve vrchnostenském postavení, ale jako osoba soukromého práva v rovném postavení se stěžovatelem, o jehož právech a povinnostech mu nenáleží autoritativně rozhodovat. Nejde o výkon veřejné správy a Ředitelství silnic a dálnic ČR proto v daném případě není v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z těchto důvodů Ředitelství silnic a dálnic ČR v rámci postupu vyvlastnitel podle § 5 zákona o vyvlastnění (zaslání návrhu na uzavření smlouvy) nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V projednávané věci proto není splněna podmínka řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 – 67).

K námitce stěžovatele týkající se označení žalovaného v žalobě (ČR – Ředitelství silnic a dálnic ČR) a v napadeném rozsudku (Ředitelství silnic a dálnic ČR) lze uvést, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, publ. pod č. 3196/2015 Sb. NSS, platí: „V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného.“

Uvedeného postupu však v nyní projednávané věci nebylo třeba, neboť ze žaloby je zřejmé, že stěžovatel se (zcela mylně) domnívá, že Ředitelství silnic a dálnic ČR je organizační složkou státu a právě z tohoto důvodu žalovaného označuje jako „ČR – Ředitelství silnic a dálnic ČR“. V žalobě ovšem argumentuje výlučně proti postupu Ředitelství silnic a dálnic ČR. Z přílohy žaloby, tj. z listiny s názvem Dálnice D11, stavba 1107 Smiřice - Jaroměř, Návrh na uzavření dohody - pozemek parc. číslo 475/61 v k. ú. Hořenice, stejně jako z žalobních tvrzení, lze proto učinit jednoznačný závěr, že na straně žalovaného má vystupovat Ředitelství silnic a dálnic ČR jako samostatná právnická osoba, a nikoli stát – Česká republika. Jestliže by ostatně stěžovatel žaloval stát (Českou republiku), žaloval by subjekt odlišný od toho, který se měl dopustit domnělého nezákonného zásahu. Nelze proto přisvědčit tvrzení stěžovatele o tom, že městský soud odmítl žalobu proti jinému subjektu, než vůči kterému žaloba směřovala, neboť stěžovatel opakovaně v žalobě a kasační stížnosti napadá právě a jen postup samostatné právnické osoby - Ředitelství silnic a dálnic ČR.

Městský soud proto správně žalobu stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť ve věci není splněna podmínka řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

pokračování

Nejvyšší správní soud se dále nemohl zabývat věcnou argumentací stěžovatele o průběhu vyvlastňování pozemků v jeho vlastnictví, která nijak nesouvisí s hodnocením, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobu stěžovatele odmítl (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.)

V. Závěr

Nejvyšší správní soud na základě uvedeného dospěl ve vztahu k výroku II. usnesení městského soudu k závěru, že kasační stížnost je nepřipustná, a proto ji odmítl (§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. a § 120 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Ve vztahu k výroku I., III. a IV. usnesení městského soudu pak zdejší soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na předběžné opatření, protože o jeho kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti proti výroku I., III., IV. napadeného usnesení úspěšný, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti podle obsahu soudního spisu nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku II. usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku, neboť v tomto rozsahu byla kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu