



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvie Šiškeové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **JUDr. F. K.**, zastoupen Mgr. Petrou Raškovou, advokátkou se sídlem Šaldova 34, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, zastoupena Mgr. Jiřím Sitou, advokátem se sídlem Rybná 14, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2020, č. j. KUKHK-8461/DS/2020-2 (Ma), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 6. 2020, č. j. 30 A 36/2020 – 144,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 36/2020 – 144 ze dne 11. 6. 2020 **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2020, č. j. KUKHK-8461/DS/2020-2 (Ma), **se ruší** v části, již bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výrokům I. a II. rozhodnutí Městského úřadu Jaroměř ze dne 2. 12. 2019, sp. zn. VÝST-3885/2016-W-53, č. j. PDMUJA 44828/2019, a toto rozhodnutí potvrzeno, a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 32 233 Kč k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Petry Raškové, advokátky, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 2. 2020, č. j. KUKHK-8461/DS/2020-2 (Ma), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jaroměř (dále též „městský úřad“ nebo „vyvlastňovací úřad“) ze dne 2. 12. 2019, sp. zn. VÝST-3885/2016-W-53, č. j. PDMUJA 44828/2019. Výrokem I. rozhodnutí městského úřadu bylo žalobci odňato vlastnické právo k pozemku pozemková parcela č. X v katastrálním území H., obci H., okrese N., o výměře 1161 m², druh pozemku orná půda, zapsanému na listu vlastnictví č. X u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště Náchod (dále též jako „pozemek“), a vlastnické právo přešlo na Českou republiku s tím, že příslušnou k hospodaření s nemovitou věcí je státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „osoba zúčastněná“). Výrokem II. bylo určeno, že s užíváním předmětu vyvlastnění pro účel, ke kterému se vyvlastňuje, musí osoba zúčastněná započít nejpozději do 48 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí. Výrokem III. byla žalobci stanovena náhrada za vyvlastnění pozemku ve výši 30 190 Kč a osobě zúčastněné bylo uloženo, aby nejdéle ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí žalovanému náhradu zaplatila.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Navrhl, aby krajský soud přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části zákona č. 405/2012 Sb., kterým byl změněn zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) a části zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (dále jen „zákon o urychlení výstavby“), s cílem, aby bylo ze zákona o urychlení výstavby vypuštěno ustanovení znemožňující soudní rozhodování o vyvlastnění podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Vydaná rozhodnutí jsou nulitní, neboť správní orgány nevzaly v potaz absenci aktivní legitimace osoby zúčastněné ve vyvlastňovacím řízení. Dále žalobce namítal podjatost úředních osob v obou stupních a to, že rozhodnutí městského úřadu vydal úředník vyloučený z rozhodování. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak vydala úřední osoba stavebního úřadu a nikoli zákonem pověřeného vyvlastňovacího úřadu, což nenapravil ani žalovaný. V poslední žalobní námitce žalobce uvedl, že v řízení nebyl prokázán nezbytný rozsah vyvlastnění ani veřejný zájem na vyvlastnění pozemku, neboť žalovaný ani městský úřad neprovedli žádný ze žalobcem navrhovaných důkazů.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu. Požadavek čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) je splněn tím, že rozhodnutí o vyvlastnění podléhá soudnímu přezkumu; namítaná dvoukolejnost soudního přezkumu je navíc podle právní teorie i praxe ústavně konformní. Časový nesoulad mezi soudními rozhodnutími – přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění správním soudem a rozhodnutím soudu

pokračování

rozhodujícího v občanském soudním řízení o výši náhrady – nepředstavuje rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Krajský soud odkázal na rozhodování o vině a trestu před trestním soudem, kde může být poškozený s nárokem na náhradu újmy také odkázán do občanského soudního řízení.

[4] Námitku nedostatku aktivní legitimace osoby zúčastněné vystupovat ve vyvlastňovacím řízení krajský soud neshledal důvodnou. Uvedl, že osoba zúčastněná není organizační složkou státu, nýbrž příspěvkovou organizací a právnickou osobou založenou Ministerstvem dopravy, což vyplývá i ze zřizovací listiny osoby zúčastněné. Osoba zúčastněná navíc nemá vlastní majetek, ale hospodář s majetkem ve vlastnictví státu, do jehož vlastnictví také nabývá majetek, a to obecnými způsoby nabývání majetku včetně vyvlastnění.

[5] Ohledně námítky tzv. systémové podjatosti odkázal krajský soud na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že v dané věci není dána systémová podjatost ve své „čisté podobě“ ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119. Není jednoznačně dán zájem územních samosprávných celků na dané věci ani nátlak na zaměstnance správních orgánů, neboť výsledek řízení nebude mít dopad do majetkové ani jiné sféry žádného územního samosprávného celku ani úřední osoby. Tvrzení žalobce o údajných zásazích bývalého hejtmana Královéhradeckého kraje Lubomíra France, případně tehdejšího senátora Ing. Jiřího Hlavatého, zůstaly podle krajského soudu v obecné rovině. Ani z výroku bývalého ministra dopravy JUDr. Vladimíra Kremlíka v televizním zpravodajství nedovodil krajský soud nátlak na správní orgány. Systémovou podjatost podle krajského soudu nezaložila ani nečinnost městského úřadu, která byla řešena prostředky podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobce sice odkázal na dohodu uzavřenou mezi městským úřadem, žalovaným a osobou zúčastněnou, neuvedl však, jaká její ustanovení mají být ve vztahu k systémové podjatosti relevantní.

[6] Pokud jde o tvrzení žalobce, že rozhodnutí městského úřadu vydal nepřislušný správní orgán (stavební úřad namísto specializovaného vyvlastňovacího úřadu), odkázal krajský soud na vymezení pojmu „správní orgán“ v institucionálním a funkčním slova smyslu. V daném případě pak o vyvlastnění v prvním stupni rozhodoval institucionálně správně městský úřad obce s rozšířenou působností; označení úřadu ve funkčním slova smyslu nemá vliv na správnost či zákonnost rozhodnutí. Nad rámec rozhodovacích důvodů (v tzv. *obiter dictu*, dále jen takto) se krajský soud vyjádřil i k opožděně uplatněné námitce týkající se toho, že rozhodnutí městského úřadu podepsala neoprávněná úřední osoba. Jelikož rozhodnutí podepsal zástupce vedoucího odboru výstavby, nelze dospět k závěru, že se jedná o neoprávněnou úřední osobu, neboť jej organizační řád Městského úřadu Jaroměř (dále jen „organizační řád“) k takovému postupu opravňuje.

[7] K námitce žalobce, že jeho pozemek neměl být vyvlastněn, protože jej není třeba ke stavbě dálnice, krajský soud uvedl, že argumentace politických představitelů ve sdělovacích prostředcích není způsobila zpochybnit potřebu vyvlastnění. Bez vlivu na posouzení potřeby vyvlastnění byl podle krajského soudu i poukaz žalobce na existenci smluv mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGORPOJEKT, a.s., v jejichž důsledku měla vzniknout (variantní) projektová dokumentace, která by posunula dálniční přivaděč

mimo pozemek žalobce. Podle krajského soudu i sám žalobce v žalobě konstatoval, že platné územní rozhodnutí označuje pozemek jako stavební, určený pro stavbu dálnice s tím, že je nutné a možné jeho vyvlastnění pro daný účel. Oba správní orgány se podrobně zabývaly naplněním zákonem stanovených podmínek pro vyvlastnění; v podrobnostech krajský soud odkázal na napadená rozhodnutí. Krajský soud zdůraznil, že pro účel vyvlastňovacího řízení je podstatný obsah územního rozhodnutí včetně dokumentace, která byla jeho podkladem. Podstatné je, že územní rozhodnutí umožňuje zastavění žalobcova pozemku, a nikoliv to, že si vyvlastnitel nechá pro účely stavebního řízení vypracovat jiné verze projektové dokumentace, třeba ve variantní podobě. Krajský soud připustil pravdivost tvrzení žalobce v tom smyslu, že osoba zúčastněná si nechala zpracovat podklady pro koordinaci stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř se stavbou I/33 Jaroměř, obchvat. Součástí zakázky bylo i zajištění dokumentace pro stavební povolení stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř, z nichž plyne, že předmětem bylo mimo jiné vypracování tří variant v podrobnosti silničního řešení. Krajský soud shledal za prokázanou skutečnost, že městský úřad uvažoval i o variantním řešení, podle něhož by se dálniční přivaděč nenacházel na pozemku žalobce, označil však za příléhavé tvrzení žalovaného i osoby zúčastněné, že tato skutečnost nemá pro vyvlastňovací řízení žádný právní význam. Navíc je tato domněnka vyvrácena rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2020, č. j. 38 A 7/2019 – 73, kde se z obsahu stavebního povolení podává, že předmětem stavebního povolení byl i stavební objekt SO 112 Okružní křižovatka přeložky I/33 a I/37 a stavební objekt SO 112.2 Okružní křižovatka přeložky I/33 a I/37 – připojení silnice I/33, přičemž se tyto stavby nacházejí mimo jiné i na pozemku žalobce. S tím podle soudu korespondovalo i prohlášení osoby zúčastněné, podle níž ke změně umístění přivaděče ve stavebním řízení proti řízení územnímu nedošlo.

II. Kasační stížnost a další podání

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel předně nesouhlasí s tím, jak se krajský soud vypořádal s jeho návrhem na předložení věci Ústavnímu soudu podle § 95 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), neboť nerespektoval nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14, ani rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 24. 9. 1982 ve věci Sporrong a Lönnroth proti Švédsku (stížnost č. 7152/75). Vyvlastnění pozemku stěžovatele navíc nebylo projednáno soudem v plné jurisdikci.

[9] Stěžovatel dále považuje za nesprávně posouzenou otázku aktivní legitimace osoby zúčastněné ve vyvlastňovacím řízení, neboť je přesvědčen, že osoba zúčastněná nemohla nabývat majetek ve prospěch České republiky. Ustanovení § 2 zákona o vyvlastnění vylučuje, aby se řízení v pozici vyvlastnitelů účastnil jiný subjekt, než na který má vlastnické právo přejít, v tomto případě Česká republika. Krajský soud se s absencí účasti státu ve vyvlastňovacím řízení nevypořádal. Stěžovatel připustil existenci právního názoru uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016 – 39, nicméně tyto závěry nepovažuje za dostatečně odůvodněné. Jeho právní názor potvrzuje i nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014 vydaný ve věci

pokračování

sp. zn. Pl. ÚS 35/11. Stěžovatel odkázal i na právní názor velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016, podle něhož stěžovatel dovodil, že za Českou republiku, která má vlastnické právo teprve nabýt, nemůže v řízení jednat jiný subjekt (zde osoba zúčastněná). Odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 95/2015 – 49. Z důvodu absence aktivně legitimovaného subjektu, který měl nabýt vlastnické právo k pozemku, jsou rozhodnutí správních orgánů nicotná.

[10] Pokud jde o námitku, že ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby, vytkl stěžovatel krajskému soudu, že nevypořádal jeho námitku týkající se zásahů bývalého senátora Ing. Hlavatého s tím, že není dostatečně odůvodněna. Je přesvědčen, že měl být soudem vyzván k doplnění svých tvrzení. Současně upozornil na to, že se jedná již o druhé vyvlastňovací řízení, přičemž se setrvale, avšak neúspěšně domáhal připojení správního spisu z vyvlastňovacího řízení z roku 2013, v němž má být obsažena řada dalších důkazů. Pokud správní orgány ani soud návrhu na připojení zmíněného správního spisu nevyhověly, nelze tuto vadu stěžovateli klást k tíži v podobě závěru o neunesení břemene tvrzení a břemene důkazního. Dále poukázal na to, že systémové podjatosti byla věnována jen část jeho žalobních tvrzení, kromě toho namítal ještě podjatost podle § 14 odst. 1 správního řádu, neboť na základě konkrétních stěžovatelem tvrzených skutečností vznikly pochybnosti o nepodjatosti úředních osob, a to pro jejich poměr k věci i k osobě zúčastněné.

[11] Stěžovatelovu námitku, že rozhodnutí o vyvlastnění nebylo vydáno příslušným vyvlastňovacím úřadem ani oprávněnou úřední osobou, která by byla oprávněna rozhodnutí vydat, krajský soud nesprávně posoudil tak, že vnitřní členění orgánů obce je věcí správního orgánu a podstatné je, že o vyvlastnění rozhodl pracovník městského úřadu. Stěžovatel se neztotožnil s vypořádáním údajně opožděně uplatněné žalobní námitky týkající se rozhodování neoprávněnou úřední osobou, neboť svou argumentaci pouze doplňoval již dříve uplatněný žalobní bod. Navíc krajský soud o této námitce při jednání prováděl dokazování (např. organizačním řádem), aby ji pak coby údajně opožděnou vypořádal pouze *obiter dictum*. Krajský soud dále nesprávně a v rozporu s ústavními principy posoudil i to, že by rozhodnutí o vyvlastnění mohl vydat kterýkoli úředník městského úřadu, neboť za oprávněné úřední osoby lze považovat jen osoby takto označené ve vnitřním organizačním řádu. Krajský soud uvedl, že rozhodnutí o vyvlastnění mohl podepsat R. W., neboť tak mohl v nepřítomnosti svého nadřízeného učinit; nadřízený však v rozhodnou dobu přítomen byl. Krajský soud přitom nerespektoval právní názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 A 1146/2002 – 59. Rozhodnutí vydané neoprávněnou úřední osobou je proto rozhodnutím nicotným.

[12] Poslední kasační námitkou bylo tvrzení, že nebyl prokázán veřejný zájem na vyvlastnění pozemku stěžovatele. Krajský soud k této námitce provedl dokazování jen rozsudkem Krajského soudu v Ostravě č. j. 38 A 7/2019 – 73, neprovedl však navržené důkazy smlouvami, které měly prokázat existenci nové stavební dokumentace. Nesprávně to odůvodnil tím, že potřebu pozemků určených k vyvlastnění závazně určuje pouze územní rozhodnutí. Stěžovatel, žalovaný i osoba zúčastněná přitom jednotně uvedli, že kromě původní dokumentace existuje ještě jiná stavební dokumentace. To, že osoba

zúčastněná hodlá provést stavbu podle původní dokumentace, pak neplyne ani z již citovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Pro stavbu konečného úseku dané dálnice D11 - 1107, resp. jejího přivaděče, jsou vydána různá stavební povolení různými stavebními úřady. Je proto možné jen obtížně rozlišit, zda chce osoba zúčastněná realizovat stavbu podle původní dokumentace či podle dokumentace „přeprojektované“. Navíc z rozhodnutí vydaného žalovaným dne 22. 4. 2020 pod sp. zn. KUKHK-25234/DS/2019 (Ma) (tedy později než stavební povolení přezkoumávané Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 38 A 7/2019), plyne, že Česká republika, jež se v tomto odvolacím řízení stala po nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění právním nástupcem stěžovatele, se zcela překvapivě připojila k odvolacím námitkám stěžovatele.

[13] Stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě.

[15] Osoba zúčastněná v dvou vyjádřeních ke kasační stížnosti namítla, že stěžovatel neuvedl v kasační stížnosti žádný důvod podle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dále se ztotožnila s krajským soudem v tom, že soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a popřela možnost vlivu představitelů politické moci na rozhodování správních orgánů. Ke svému procesnímu postavení ve vyvlastňovacím řízení uvedla, že byla zřízena rozhodnutím Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“). Podle zřizovací listiny do rozsahu činnosti osoby zúčastněné může spadat také provádění úkolů vyvlastnítele podle zákona o vyvlastnění, i když se jedná o hospodaření s majetkem státu. Zdůraznila, že není organizační složkou, nýbrž příspěvkovou organizací, a proto nabývá majetek ve prospěch státu, odmítla však svévolné nakládání s veřejnými prostředky i případný střet zájmů. Pokud jde o námitku týkající se vyloučení úředních osob a rozhodování věcně nepřislušným úřadem, resp. úředníkem, odkázala osoba zúčastněná na vydaná rozhodnutí. Platné územní rozhodnutí prokázalo podle osoby zúčastněné veřejný zájem na vyvlastnění.

[16] Stěžovatel v replice k vyjádření osoby zúčastněné shrnul časový průběh vyvlastňovacího řízení a uvedl, že osoba zúčastněná byla pasivní zřejmě proto, že měla v úmyslu stavět jinou variantu dálnice, nesouvisející s jeho pozemkem. Stěžovatel se to snažil ve vyvlastňovacím i soudním řízení doložit smlouvou uzavřenou mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGOPROJEKT, a.s., jež se týká „přeprojektování“ okružní křižovatky mimo pozemky stěžovatele. Toto „přeprojektování“ stálo více než 1 milion Kč a stěžovatel si neumí představit, že by osoba zúčastněná jako řádný hospodář tuto sumu vynaložila bezdůvodně.

[17] V podání ze dne 12. 9. 2020 stěžovatel zdůraznil, že je potřebné, aby o vyvlastnění rozhodovaly pouze soudy, resp. v nejzazším případě soudy v řízení podle části páté o. s. ř., tedy tak, aby ke změně vlastnického práva došlo až právní mocí rozsudku. Pokud by se pak např. předseda soudu vyjadřoval k případnému probíhajícímu soudnímu řízení o vyvlastnění způsobem, jakým se vyjadřoval ve vyvlastňovacím řízení bývalý hejtman Franc, byla by nepochybně na místě otázka vyloučení soudců daného soudu z rozhodování ve věci. V každém případě je podle stěžovatele podstatný střet zájmů spočívající

pokračování

v bezprostředním zájmu Královéhradeckého kraje na výsledku řízení. Tento střet zájmů vede k tomu, že by rozhodující roli neměly hrát správní orgány, ale soudy. Stěžovatel odkázal na rozsudek ESLP ve věci B. proti Slovensku (stížnost č. 47227/99). Stěžovatel je přesvědčen, že podmínky vyvlastnění by měly být vymezeny tak, že (a) ekvivalent za vyvlastňovanou věc bude v tržní ceně, (b) toto plnění obdrží oprávněný v přímé časové souvislosti s převodem vlastnictví, (c) o vyvlastnění rozhodne soud v režimu plné jurisdikce (k tomu odkázal např. na rozsudek ESLP ve věci Malhous proti České republice, stížnost č. 33071/96).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Usnesením ze dne 23. 7. 2020, č. j. 6 As 171/2020 – 50, Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

III. 1 Podnět k předložení věci Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy

[21] Podle stěžovatele krajský soud pominul argumentaci, která se opírala o výklad čl. 6 odst. 1 Úmluvy a relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), konkrétně rozsudek ze dne 24. 9. 1982 ve věci Sporrong a Lönnroth proti Švédsku (stížnost č. 7152/75). Z citovaného rozsudku podle stěžovatele plyne, že „soud, který nezkoumá skutkovou podstatu věci o vyvlastnění (tj. český správní soud), požadavkům kladeným na soudní přezkum ve smyslu ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy neodpovídá“. Opětovné projednání věci je podle stěžovatele možné jen v plné jurisdikci, tedy postupem podle části páté o. s. ř. Podstata tohoto postupu spočívá v tom, aby se účastníku dostalo nového projednání téže věci před nezávislým a nestranným soudem, aniž by byl soud jakkoliv vázán výsledky správního řízení. Správní soud, který zkoumá pouze výsledek vyvlastňovacího řízení a jeho průběh, podle stěžovatele takovým soudem být nemůže.

[22] Adresát veřejnomocenského působení má právo na obranu proti správnímu aktu, přičemž takový přezkum náleží nezávislému a nestrannému soudu, který splňuje požadavky kladené čl. 6 odst. 1 Úmluvy [srov. rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998 ve věci Lauko proti Slovensku (stížnost č. 4/1998/907/1119)]. Odkaz na případ Sporrong a Lönnroth proti Švédsku na nyní souzenou věc není přílehlavý. ESLP při hodnocení souladu švédské právní úpravy s čl. 6 odst. 1 Úmluvy uvedl, že zákonnost dotčených rozhodnutí vlády lze napadnout mimořádným opravným prostředkem, přičemž tamní soud nejprve zkoumá přijatelnost takové stížnosti, nikoliv skutkovou podstatu věci. Meritorní přezkum tak přichází v úvahu pouze tehdy, pokud soud stížnost vyhodnotí jako přijatelnou. Právě v tomto postupu shledal ESLP rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. body 85 až 87 citovaného rozsudku). Z tohoto rozsudku však nelze dovozovat skutečnost, že tuzemské správní

soudy nerozhodují v souladu s principem plné jurisdikce. Stěžovatel se mylí, pokud namítá, že přezkum v plné jurisdikci je možný pouze v řízení podle části páté o. s. ř. Jedním z cílů reformy správního soudnictví, provedené soudním řádem správním, bylo naplnit požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy – projednání „občanských práv a závazků“, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, v režimu plné jurisdikce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005 – 62, č. 1617/2008 Sb. NSS; obdobně také např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 281/09). Požadavek plné jurisdikce spočívá v tom, že *„soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99, č. 1275/2007 Sb. NSS; shodně též KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 52 a § 77).

[23] Nejen soudy rozhodující v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř., ale rovněž správní soudy jsou povinny postupovat v souladu s principem plné jurisdikce. Ústavní soud nadto již dříve v souvislosti s problematikou přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění v nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, konstatoval, že *„je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního. Jde o to, aby dobrodiní soudního přezkumu bylo zachováno. Úkolem Ústavního soudu je tedy dohlédnout, aby se účastník (zásadně) dostalo vůči aktu veřejné moci soudní ochrany, ale zda to bude v soustavě soudů rozhodujících v občanském soudním řízení či soudy ve správním soudnictví, je pro něj nerozhodné, neboť rozhraničení veřejného a soukromého práva není záležitostí základních lidských práv a svobod“*. Ústavní soud zde též zdůraznil, že rozhodující je skutečnost, že soudní přezkum expropiačních aktů je garantován a upraven; čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) *„nestanoví žádné bližší podrobnosti v tom směru, jaký má být procesní režim přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy“*. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvody, které by jej vedly k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy předložení věci Ústavnímu soudu k rozhodnutí o zrušení části zákona č. 405/2012 Sb. a části zákona o urychlení výstavby, jak stěžovatel žádal.

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem, že předložení věci Ústavnímu soudu není na místě, považuje však za vhodné korigovat názor krajského soudu týkající se určité bagatelizace časového nesouladu mezi soudním přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění a nalézacím řízením o výši náhrady za vyvlastnění v občanském soudním řízení. Tento nesoulad jistě není žádoucím jevem, a pokud by měla být důsledkem dvoukolejnosti soudní soustavy skutečnost, že oprávněný subjekt obdrží náhradu za odnětí svého vlastnického práva s významnějším časovým odstupem, měla by být vzata v potaz otázka finanční kompenzace (např. formou úroku) za to, že náhrada nebyla oprávněnému vyplacena již ke dni odnětí vlastnického práva. Posouzení této otázky však plně náleží soudům v občanském soudním řízení.

III. 2 Aktivní legitimace osoby zúčastněné ve vyvlastňovacím řízení

pokračování

[25] Stěžovatel v žalobě namítal, že osoba zúčastněná neměla aktivní legitimaci v řízení o vyvlastnění jeho pozemku ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o vyvlastnění, neboť jako vyvlastnitel měla vystupovat Česká republika. Tuto námitku pak v reakci na právní názor krajského soudu rozváděl v kasační stížnosti.

[26] Podle § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění je vyvlastnitelem mimo jiné ten, „kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě.“

[27] Podle § 13 odst. 1 zákona o majetku ČR „stát nabývá majetek též zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem.“

[28] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že vyvlastnění stěžovatelova pozemku lze podřadit pod jednu z forem nabytí majetku ve smyslu výše citovaného ustanovení, a to na základě zákona, resp. rozhodnutím příslušného orgánu – zde rozhodnutím o vyvlastnění. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje komentářovou literaturou k zákonu o majetku ČR, která ve vztahu k § 12 vylučuje vyvlastňovací řízení podle zákona o vyvlastnění. Toto ustanovení však míří na soukromoprávní charakter nabývání majetku (dobrovolné dvoustranné či vícestranné právní jednání organizačních složek státu či státních organizací v působnosti zákona), o které se v této věci nejedná, proto tento stěžovatelův argument není na místě. Ve vztahu k § 13 zákona o majetku ČR pak ani stěžovatelem odkazovaná komentářová literatura nevylučuje nabytí majetku v řízení o vyvlastnění.

[29] Podle § 4 odst. 1 zákona o majetku ČR „k plnění úkolů v rámci své působnosti může organizační složka podle tohoto zákona za stát zřídit i ministerstvo (dále jen "zřizovatel"). Pro tyto účely zřizovatel použije majetek státu, se kterým je příslušný hospodařit (§ 9) on sám anebo jiná organizační složka jím zřízená. Ke zřízení organizační složky je třeba předchozího souhlasu Ministerstva financí. O zřízení rozhoduje zřizovatel opatřením (§ 20), jehož součástí je zřizovací listina. Takto zřízená organizační složka je vždy účetní jednotkou.“

[30] Podle § 5 odst. 1 zákona o majetku ČR „zřizovatel může rozhodnout opatřením (§ 20) o změně zřizovací listiny organizační složky a s tím souvisejících dílčích změnách v jejím předmětu činnosti, organizačním uspořádání a rozsahu majetku státu, s nímž je příslušná hospodařit (§ 9)“.

[31] Podle § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR jsou státní příspěvkové organizace „právními osobami a hospodaří s majetkem (§ 8). Při tom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům.“

[32] Podle § 55 odst. 1 zákona o majetku ČR „organizace nemají vlastní majetek; za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek pro stát a jejich příslušnost hospodařit s majetkem (§ 8) se řídí ustanovením § 9.“

[33] Osoba zúčastněná je podle zřizovací listiny státní příspěvkovou organizací ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR, zřízenou původně rozhodnutím ministra dopravy a spojů ze dne 4. 12. 1996 podle § 31 a § 32 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech

hospodaření s rozpočtovými prostředky v ČR a obcí v ČR, a změněnou opatřením Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR, mezi jejíž úkoly patří mimo jiné: „*zajišťovat veškeré činnosti pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého a nemovitého majetku*“ (čl. II bod 2 třetí odrážka zřizovací listiny).

[34] S tím korespondují také závěry, které v již odkazovaném rozsudku č. j. 5 As 52/2016 – 39 vyslovil Nejvyšší správní soud a o které svou argumentaci opíral jak krajský soud, tak stěžovatel. Z tohoto rozsudku vyplývá, že osoba zúčastněná z pozice státní příspěvkové organizace nemá vlastní majetek, ale hospodář s majetkem ve vlastnictví státu. Podle Nejvyššího správního soudu může do rozsahu činností osoby zúčastněné spadat také provádění úkonů vyvlastnitel podle zákona o vyvlastnění, a to vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Pokud se účastní řízení o vyvlastnění, nemůže konkrétní majetek vyvlastnit do svého vlastnictví, ale pouze do vlastnictví státu. Pro úplnost lze uvést, že Ústavní soud usnesením ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 1767/16, odmítl ústavní stížnost proti citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[35] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně aplikoval závěry citovaného rozsudku č. j. 5 As 52/2016 – 39, z něhož podle stěžovatele vyplývá, že osoba zúčastněná vystupuje jako soukromoprávní osoba, jedná sama za sebe a nikoliv na účet státu. Nejvyšší správní soud však s touto úvahou stěžovatele nesouhlasí. V uvedeném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud sice uvedl, že osoba zúčastněná vystupuje jako osoba soukromého práva, avšak v kontextu argumentace směřující k závěru, že v řízení o vyvlastnění nevystupuje osoba zúčastněná ve vrchnostenském postavení, ale jako vyvlastnitel ve smyslu § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud chtěl svými argumenty ilustrovat, že v řízení o vyvlastnění má osoba zúčastněná rovné postavení se stěžovatelem – je účastníkem řízení o vyvlastnění, nemůže tedy autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech vyvlastňovaného. Tato role náleží vyvlastňovacímu úřadu, kterým je zpravidla obecní úřad s rozšířenou působností. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku nevyloučil, že osoba zúčastněná jedná na účet státu. Naopak uvedl, že činnosti, které má osoba zúčastněná podle zakládací listiny vykonávat, zcela odpovídají účelu a náplni činnosti státní příspěvkové organizace, která – jak již bylo výše uvedeno – nemá vlastní majetek, ale hospodář s majetkem státu (ač svým jménem a na svou odpovědnost). Stěžovatel podpůrně argumentoval také odkazem na nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/11. V citovaném nálezu se Ústavní soud vyjádřil k otázce účastenství státu v kontextu nároku na majetkovou náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinou sovětskou socialistickou republikou. Jak stěžovatel sám správně podotkl, úvaha Ústavního soudu týkající se subsidiárního užití § 141 odst. 3 správního řádu ve vztahu k účastenství v řízení o nároku na majetkovou náhradu se však v řízení o vyvlastnění neužije, neboť zákon o vyvlastnění obsahuje vlastní vymezení účastníků.

[36] Ze závěrů, které zejména Nejvyšší soud učinil ke koncepci dělené subjektivity státu (srov. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016; viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 95/2015 – 49) stěžovatel dovodil, že osoba zúčastněná nemůže podle správního řádu za stát jednat. V prvně citovaném rozsudku Nejvyšší soud (v kontextu

pokračování

pracovněprávních vztahů a odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku zaviněného porušení povinností při plnění pracovních úkolů zaměstnance) konstatoval, že organizační složka státu není právnickou osobou, pouze za právnickou osobu (stát) jedná a obhospodařuje majetek, který stát vlastní. Účastníkem pracovněprávních vztahů je proto stát jako nedělitelný subjekt. Závěry Nejvyššího soudu, týkající se postavení státu a jeho organizačních složek v soukromoprávních vztazích, však nelze bez dalšího přejímat ve vztahu k účastenství osoby zúčastněné – státní příspěvkové organizace – ve správním řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 95/2015 – 49 také není pro zde souzenou věc použitelný, neboť se týká postavení organizační složky státu a nikoliv státní příspěvkové organizace; nadto se věcně jedná o zcela jinou situaci (odpovědnost vojáka za škodu, která vznikla státu). Ve zbytku odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění již citovaného rozsudku č. j. 5 As 52/2016 – 39.

[37] V kasační stížnosti stěžovatel také namítá, že zákon o vyvlastnění je k zákonu o majetku ČR speciálním a zároveň pozdějším, a k tomu cituje komentář k § 1, § 2 odst. 1, § 12 a § 13 zákona o majetku ČR. Zákon o vyvlastnění ale neobsahuje ve vztahu k vystupování státu v řízení o vyvlastnění odlišnou úpravu, která by měla aplikační přednost před zákonem o majetku ČR, tedy nezakazuje státním příspěvkovým organizacím, aby vystupovaly jako vyvlastnitel v řízení o vyvlastnění, a nabyly tak vyvlastňovaný pozemek či stavbu do vlastnictví státu (jelikož samy majetek vlastnit nemohou). Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že je možný souladný výklad ustanovení zákona o vyvlastnění a zákona o majetku ČR.

[38] Postavení osoby zúčastněné neodporuje definici vyvlastnitel ve smyslu § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění. Pokud totiž může jako vyvlastnitel uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, není důvod, aby v dalším kroku (v případě, že se nepodaří smlouvu uzavřít) nemohla nadále jako vyvlastnitel vystupovat (to znamená, že do řízení by na místo vyvlastnitel musel vstoupit jiný subjekt). Výsledkem vyvlastňovacího řízení, ve kterém na pozici vyvlastnitel vystupuje osoba zúčastněná, tedy je, že vlastnické právo přechází na Českou republiku s právem hospodaření pro osobu zúčastněnou.

[39] Stěžovatel také poukazoval na to, že osoba zúčastněná v jiných případech týkajících se vyvlastňování pozemků vystupuje jako organizační složka státu ve smyslu § 3 zákona o majetku ČR, přestože nemá řádné povolení od Ministerstva finanční k vyvlastnění (jak to vyžaduje § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Tento argument nemá pro nyní řešenou věc význam vzhledem k závěru, ke kterému Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem, tedy že osoba zúčastněná v řízení o vyvlastnění nevystupuje jako organizační složka státu, nýbrž jako státní příspěvková organizace jednající svým jménem, ovšem na účet státu.

[40] Stěžovatel také spatřuje střet zájmů mezi osobou zúčastněnou a Českou republikou. Podle něj mezi nimi není shoda na tom, zda a které pozemky vyvlastnit a jakou náhradu za ně poskytnout. Toto tvrzení však stěžovatel ničím nepodložil a vzhledem k výše uvedenému nemá toto tvrzení žádný vliv na závěr o postavení osoby zúčastněné jako vyvlastnitel.

[41] Námitka, že osoba zúčastněná nemohla v řízení o vyvlastnění vystupovat jako vyvlastnitel, proto není důvodná.

III. 3 Vyloučení úředních osob

[42] Stěžovatel se v kasační stížnosti bránil rovněž proti způsobu, jímž krajský soud vypořádal žalobní námitku týkající se podjatosti úředních osob městského úřadu i žalovaného. Vyslovil přesvědčení, že pokud měl krajský soud za to, že stěžovatel k uplatněné žalobní námitce neuvedl rozhodující skutečnosti a důkazy, měl stěžovatele vyzvat, aby svá tvrzení doplnil, což krajský soud neučinil. Stěžovatel navíc setrval na upozorňování na existenci dřívějšího vyvlastňovacího řízení a navrhoval připojení souvisejícího správního spisu z roku 2013 ke správnímu řízení, které předcházelo nyní napadenému rozsudku. Správní orgány ani krajský soud tomuto návrhu nevyhověly, což však nemůže jít k tíži stěžovatele v podobě závěru krajského soudu o neunesení břemene tvrzení a břemene důkazního. Za nesprávný označil stěžovatel i názor krajského soudu, že žalobní námitku podjatosti úředních osob byla třeba posoudit pouze z hlediska systémové podjatosti. Část stěžovatelových tvrzení se totiž vztahovala také k podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, neboť na základě konkrétních tvrzených skutečností vznikly pochybnosti o nepodjatosti úředních osob pro jejich poměr k věci a k účastníkovi vyvlastňovacího řízení (zde osobě zúčastněné).

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele v tom smyslu, že krajský soud byl povinen vyzvat jej k doplnění žalobní námitky týkající se systémové podjatosti. Rozsah soudního přezkumu stěžovatel vymezil prostřednictvím žalobních bodů. Přestože správní soud má v určitých případech poskytovat účastníkům řízení poučení (srov. § 36 odst. 1 s. ř. s.), z ustanovení soudního řádu správního nevyplývá povinnost soudu vyzývat žalobce k doplnění podání tak, aby fakticky zvyšoval jeho šance na úspěch ve věci. Takový postup by naopak odporoval zásadě rovnosti účastníků řízení, která představuje jednu ze stěžejních zásad ovládajících řízení před správními soudy (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/1996 Sb. NSS). Řízení před správními soudy je současně ovládáno také zásadou dispoziční a koncentrační. Je to právě žalobce, kdo v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. vymezuje hranice soudního přezkumu a nese za ně do značné míry odpovědnost (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Přílišnou obecnost či nekonkrétnost stěžovatelových žalobních tvrzení proto nelze klást k tíži krajskému soudu.

[44] Stejně tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že krajský soud v rozporu s návrhy stěžovatele neprovedl důkaz správním spisem z roku 2013, který souvisí s dřívějším vyvlastňovacím řízením, jehož byl stěžovatel účastníkem. Z obsahu žaloby vyplývá, že stěžovatel požadoval provedení důkazu obsahem „*vyvlastňovacího spisu s důkazy ke shora uvedeným tvrzením*“. Z takto formulovaného důkazního návrhu však neplyne, že se jedná o správní spis z předchozího vyvlastňovacího řízení (tedy správní spis odlišný od toho, který byl podkladem pro napadený rozsudek a který je rovněž spisem vyvlastňovacím). Stěžovatel nadto nekonkretizoval, které listiny či jaká rozhodnutí z dotčeného spisu z roku 2013 by měla být jako důkaz provedeny a o čem konkrétně by měly v kontextu namítané podjatosti svědčit.

pokračování

[45] Otázce systémové podjatosti a kritické míry systémového rizika podjatosti se Nejvyšší správní soud věnoval v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, č. 2802/2013 Sb. NSS. V bodu 63 citovaného usnesení pak podotkl, že „*k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence ‚systémového rizika podjatosti‘ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a ‚podezřívavosti‘ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.“. V navazujícím rozsudku ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152, pak Nejvyšší správní soud závěry citovaného usnesení aplikoval na posuzované správní řízení. Zabýval se mj. otázkou, zda stěžovatel uváděl konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o „politické citlivosti“ rozhodované věci (řízení o žádosti o povolení kácení dřevin v souvislosti s realizací části pražského městského okruhu), případně zda už jen samotná povaha věci postačovala k přijetí závěru o možné podjatosti úředních osob. Nejvyšší správní soud v tehdy posuzovaném případě politický tlak na určitý výsledek řízení neshledal. Podotkl, že stěžovatelova tvrzení zůstala v obecné rovině; stěžovatel neodkázal na žádné konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly zvýšený zájem o výsledek dotčeného řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územních samosprávných celků. V dalších rozhodnutích Nejvyšší správní soud konstatoval, že ne každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepojatost rozhodujících úředních osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34), námitku podjatosti je současně zapotřebí posuzovat také z materiálního hlediska (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 – 83).*

[46] Na aplikovatelnosti výše nastíněných rozhodnutí na nyní souzenou věc nic nemění ani novela správního řádu, která byla provedena zákonem č. 176/2018 Sb. s účinností od 1. 11. 2018 a již byl do § 14 správního řádu vložen nový odstavec 2 související s problematikou systémové podjatosti.

[47] Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu, který žalobní námitku týkající se podjatosti posoudil pouze z hlediska systémové podjatosti. Systémové podjatosti

však podle stěžovatele byla věnována pouze část žalobních tvrzení, jejich další část se vztahovala k podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. V žalobě tvrdil také existenci pochybností o nepodjatosti úředních osob pro jejich poměr k věci a k osobě zúčastněné. Nejvyšší správní soud i v tomto ohledu přisvědčil hodnocení krajského soudu. Podjatost ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu zákon spojuje s (pozitivním či negativním) zájmem úřední osoby na určitém výsledku řízení, pro který lze o její nepodjatosti pochybovat, a to s ohledem na poměr osoby k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům (srov. VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, komentář k § 14). Stěžovatel však nepředestřel tvrzení, která by poměru úředních osob k věci, osobě stěžovatele nebo jeho zástupkyně nasvědčovala. Jednalo by se např. o tvrzení svědčící o přímém majetkovém či jiném osobním zájmu úřední osoby (nebo jí blízké osoby) na výsledku řízení, příbuzenském a jiném blízkém nebo (ne)přátelském vztahu k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům, účastenství nebo jiná formě zapojení úřední osoby v řízení apod. Stěžovatel naopak popsal okolnosti, které mohly vyvolat pochybnosti o existenci systémové podjatosti, avšak krajský soud je neshledal důvodnými.

[48] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením námitky podjatosti, jak jej provedl krajský soud, a pro úplnost považuje za vhodné níže nastínit obsah relevantních rozhodnutí žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj. Správní orgány se námitkami zabývaly opakovaně, a to jak ve vztahu k namítané podjatosti vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, právníka odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, starosty a místostarosty města Jaroměř, dále tajemnice, vedoucího odboru výstavby a zástupce vedoucího odboru výstavby městského úřadu, tak ve vztahu k namítané podjatosti ředitelky žalovaného. Ministerstvo předně shledalo, že ve věci nebyly splněny podmínky pro postup podle § 16 odst. 3 (resp. odst. 5) zákona o vyvlastnění, neboť město Jaroměř ani Královéhradecký kraj nevystupovaly v daném řízení v pozici vyvlastnitelů, vyvlastňovaného nebo jiného účastníka vyvlastňovacího řízení. K mediálnímu prohlášení bývalého ministra dopravy Ing. Ťoka ministerstvo konstatovalo, že daný výrok by mohl mít vliv nanejvýš na konečné rozhodnutí v řízení, nikoliv na procesní rozhodnutí o námitce podjatosti (usnesení ze dne 3. 5. 2019). Žalovaný se zabýval vyjádřeními bývalého hejtmána, přičemž poukázal na to, že podobná vyjádření nejsou výjimečná. Politici reprezentanti musí komunikovat s veřejností, což se děje prostřednictvím médií, a to ve věcech strategického významu, ale i těch běžných. Poukázal také na negativní jevy, k nimž by příliš citlivé posuzování otázky systémové podjatosti mohlo vést (srov. usnesení ze dne 14. 5. 2019). Ministerstvo se opětovně vyjádřilo k výroku Ing. Ťoka, stejně jako výroky bývalého hejtmána – neshledalo v nich však apel na nezákonné rozhodování. Ani tvrzení, že tehdejší zástupce hejtmána požádal tehdejšího senátora Ing. Hlavatého o pomoc s vykoupením pozemku a jeho přeprodej vyvlastniteli za nižší cenu, ministerstvo neshledalo jako dostačující pro založení objektivní pochybnosti o nepodjatosti, přestože přiznalo nestandardnost takového postupu. Zdůraznilo však, že neexistuje pozitek, že by se na tomto postupu účastnil žalovaný či některá z jeho oprávněných úředních osob. Vyjádřilo se také k podezření na existenci „zákulisních vlivových struktur“, které však nelze přičítat k tíži správním orgánům, nýbrž případně řešit prostředky trestního práva (usnesení ze dne 1. 8. 2019).

[49] Stěžovatel podle mínění Nejvyššího správního soudu v řízení před správními orgány a v žalobě přednesl skutečnosti, které nebyly zcela irelevantní ani nedůvodné a

pokračování

mohly tak zakládat určitou míru podezření či pochybností o nepodjatosti úředních osob. Správní orgány však vysvětlily, proč tato tvrzení či prohlášení politiků nepředstavují okolnost zakládající pochybnosti o nepodjatosti. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že dlouhotrvající výstavba dálnice D11 představuje politicky citlivé téma. Jedná se současně o téma, které je pro veřejnost významné a které přirozeně vyvolává politický a mediální zájem. S takovým zájmem a ohlasem se však setkává mnoho záměrů, včetně liniových staveb. Nelze proto vyloučit, že k podobným stavebním záměrům se budou vyjadřovat osoby z řad regionálních politiků, ale také z vrcholné politiky (byť by tak měly činit nanejvýš opatrně, aby nevyvíjely tlak na rozhodovací orgány). V nyní souzené věci však z mediálních vyjádření ani z jiných skutečností nelze dovodit překročení kritické míry rizika systémové podjatosti. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se ve shodě s názorem krajského soudu ztotožnil se závěry žalovaného a ministerstva, které tyto orgány ve vztahu k námitkám podjatosti učinily.

III. 4 Rozhodování věcně nepřislušným úřadem, resp. úředníkem

[50] Stěžovatel v žalobě namítal, že rozhodnutí o vyvlastnění nebylo vydáno příslušným vyvlastňovacím úřadem ani oprávněnou úřední osobou. Krajský soud se k této námitce vyjádřil v tom smyslu, že vnitřní členění orgánů obce je záležitostí správního orgánu, k čemuž odkázal na rozlišení správního orgánu v institucionálním a funkčním slova smyslu. Za rozhodné považoval to, že o vyvlastnění rozhodl pracovník městského úřadu. K další námitce uvedené v replice stěžovatele krajský soud uvedl, že byla uplatněna opožděně; přesto se k ní (*obiter dictum*) v bodu 85 napadeného rozsudku vyjádřil a shledal ji nedůvodnou. Stěžovatel v kasační stížnosti rozporoval závěr krajského soudu o opožděnosti žalobního tvrzení a tvrdil, že argumentace obsažená v replice se týkala nicotnosti napadeného rozhodnutí, k níž soud přihlédne i bez návrhu. Dodal, že obec Jaroměř měla vytvořit zvláštní vyvlastňovací úřad, přičemž pouze osoby zařazené v takovém úřadu by bylo možné chápat jako „oprávněné úřední osoby“. Pokud tak obec prostřednictvím tajemníka neučinila, měl by funkci vyvlastňovacího úřadu vykonávat právě tajemník obce v postavení osoby odpovědné za výkon státní správy v přenesené působnosti podle § 110 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Rozhodnutí však vydal stavební úřad, což znamená, že stěžovatel byl „odňat“ zákonnému vyvlastňovacímu úřadu. Krajský soud navíc opomněl odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 A 1146/2002 – 59, který měl podporovat tvrzení stěžovatele o tom, že R. W. (zástupce vedoucího odboru výstavby a vedoucí oddělení stavebního úřadu) nemohl za přítomnosti svého nadřízeného, Ing. M. H. (vedoucí odboru výstavby), podepsat rozhodnutí městského úřadu o vyvlastnění. Stěžovatel uzavřel, že z těchto důvodů má za to, že rozhodnutí městského úřadu bylo vydáno mimo rámec věcné příslušnosti správního orgánu a neoprávněnou osobou, a proto je nicotné.

[51] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda doplnění argumentace obsažené v replice představovalo rozhojnění včas uplatněného žalobního bodu, nebo nový žalobní bod, který žalobce doplnil opožděně. V části II bodu 3 žaloby stěžovatel uvedl, že „R. W. napadené rozhodnutí vydal jako pracovník stavebního úřadu, nikoliv zákonem pověřeného speciálního vyvlastňovacího úřadu a tato vada řízení nebyla dle správních předpisů nadřízeným úřadem nikterak napravena“. V replice toto žalobní tvrzení doplnil odkazem na organizační řád městského úřadu, zejména jeho čl. 6, podle nějž „[r]ozhodnutí ve věci [...]

podepisuje a odpovídá za formální správnost služebně nadřízená osoba (tj. vedoucí odboru, v době jeho nepřítomnosti jeho zástupce).“ Skutečnost, že by Ing. M. H. byl v době rozhodování městského úřadu pracovně nepřítomen, ze závěrů žalovaného nevyplývá; stejně tak podpis pana W. na rozhodnutí neobsahuje dovětek o tom, že tak činí v zastoupení Ing. M. H.

[52] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitka týkající se nepříslušnosti R. W. k podpisu rozhodnutí o vyvlastnění nepředstavuje rozšíření žalobního bodu. Jedinou souvztažnost mezi žalobou a replikou totiž lze vysledovat pouze ve zmínce osoby R. W.. V první námitce se stěžovatel zaměřil na věcnou příslušnost správního orgánu. Ve druhé z nich namítl, že R. W. je zástupcem vedoucího odboru výstavby, a proto nemohl rozhodnutí bez dalšího podepsat, neboť tento úkon nespadá do jeho kompetence, jak ji vymezuje organizační řád. Jedná se proto o dvě samostatné námitky, jejichž společným jmenovatelem je pouze odkaz na jmenovaného pracovníka městského úřadu. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by námitku týkající se podpisu rozhodnutí o vyvlastnění, prvně obsaženou v replice, bylo možné považovat za rozhojnění žalobního bodu včas formulovaného v žalobě. Pokud se stěžovatel snažil včasnost druhé námítky zdůvodnit tím, že šlo o vadu nicotnosti, již se správní soud musí zabývat z úřední povinnosti, mylí se především v základním předpokladu, že mohlo jít o vadu způsobující nicotnost.

[53] Nejvyšší správní soud ze správního spisu žalovaného ověřil, že lhůta pro podání žaloby uplynula dne 6. 4. 2020. Stěžovatel doručil soudu repliku obsahující další (nový) žalobní bod dne 26. 5. 2020, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Závěr krajského soudu o opožděnosti této námítky proto kasační soud považuje za správný.

[54] Vyvlastňovacím úřadem je podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o vyvlastnění obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ze zákona o vyvlastnění ani ústavního pořádku však nelze dovozovat povinnost obce zřídit speciální vyvlastňovací úřad. Z § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění plyne, že k žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení vyvlastnitel musí připojit *„územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis [...] a není-li stavební úřad, který je vydal, současně vyvlastňovacím úřadem.“* Zákodárce tedy výslovně připustil možnost, aby stavební úřad současně vykonával také úkoly vyvlastňovacího úřadu, jako tomu bylo i v nyní souzené věci. V článku 8 bodě 8.7.1 písm. c) organizačního řádu je pak výslovně uvedeno, že odbor výstavby prostřednictvím oddělení stavebního úřadu vykonává mimo jiné *„v přenesené působnosti státní správu v pravomoci vyvlastňovacího úřadu podle zákona o vyvlastnění ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.“*

[55] Stěžovatel také nesouhlasil s vypořádáním námítky, že rozhodnutí o vyvlastnění podepsala neoprávněná osoba – R. W., pouze *obiter dictum*. K tomu se však Nejvyšší správní soud vyjadřoval v rozsudku ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008 – 112, č. 1697/2008 Sb. NSS, tak, že není třeba přeceňovat vzájemné odlišování nosných důvodů rozhodnutí (*ratio decidendi*) a vyslovení se k některým právním či skutkovým otázkám nad jejich rámec (*obiter dictum*). Takové odlišení je totiž názorem rozhodujícího soudu, co považuje za jádro rozhodnutí, a co má význam jen např. z hlediska jeho lepší srozumitelnosti, dovysvětlení některých otázek, bližšího seznámení s myšlenkovými pochody soudu apod. V obou případech se však jedná o názor soudu, vyslovený

pokračování

vrchnostenským způsobem: formou individuálního právního aktu. Tato forma rozhodnutí je závazná jako celek, a nelze proto vyloučit, že část odůvodnění označená jako *obiter dictum* nemůže mít povahu *ratio decidendi*. Důležité tedy je, že se k této skutečnosti krajský soud vyjádřil, ačkoliv danou část argumentace označil za *obiter dictum*.

[56] Je pravda, že rozhodnutí o vyvlastnění v prvním stupni podepisoval R. W. jako vedoucí oddělení stavebního úřadu, který je zároveň zástupcem vedoucího odboru výstavby. Podle čl. 6 bodu 6.1 organizačního řádu rozhodnutí ve věci podepisuje a odpovídá za formální správnost služebně nadřízená osoba, což je vedoucí odboru a v době jeho nepřítomnosti jeho zástupce. Ovšem podle čl. 10 bodu 10.1 písm. a) organizačního řádu, který se věnuje povinnostem a pravomocem vedoucích odborů, oddělení a organizačních složek, rozhoduje vedoucí odboru, oddělení nebo organizační složky ve věcech přenesené působnosti (podepisuje rozhodnutí ve správním řízení) a dbá na dodržování postupu správního řízení.

[57] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu mírně koriguje úvahy krajského soudu, které mohou vyznít v tom smyslu, že postačuje, pokud je rozhodnutí vydáno (jakýmkoliv) pracovníkem příslušného správního orgánu. R. W. k podpisu rozhodnutí teoreticky opravňovaly dva tituly (čl. 6 a čl. 10 organizačního řádu), z nichž jeden byl ve věci v té době skutečně naplněn. R. W. současně zastával dvě funkce – funkci zástupce vedoucího odboru výstavby a funkci vedoucího stavebního oddělení odboru výstavby. V dané věci tedy není sporu o tom, že R. W. stál v rozhodnou dobu v čele oddělení stavebního úřadu, jemuž bylo podle čl. 8 bodu 8.7.1 písm. c) organizačního řádu svěřena pravomoc vyvlastňovacího úřadu. Přestože organizační řád není důsledně vnitřně provázaný, je z něj možné dovodit, že R. W. podepsal rozhodnutí o vyvlastnění z pozice vedoucího stavebního oddělení, a to v souladu s čl. čl. 10 bodu 10.1 písm. a) organizačního řádu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl tedy R. W. oprávněn opatřit svým podpisem rozhodnutí o vyvlastnění z pozice vedoucího oddělení stavebního úřadu. Není tedy relevantní, zda byl vedoucí odboru – v té době Ing. M. H. – přítomen na pracovišti či nikoli, neboť R. W. byl k podpisu rozhodnutí oprávněn z titulu funkce vedoucího oddělení stavebního úřadu. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

[58] Nejvyšší správní soud dodává, že odkaz stěžovatele na již citovaný rozsudek č. j. 2 A 1146/2002 – 59, nepovažuje za přílehlavý. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zjistil, že originál písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného, který žalovaný zaslal žalobci, stejně jako všechny jeho další stejnopisy založené ve spise, nebyl opatřen vlastnoručním podpisem osoby oprávněné k podepisování rozhodnutí, ale pouze podpisovým razítkem nebo jménem a podpisem osoby, která stejnopisy písemného vyhotovení pořídila. Jedná se tedy o zcela odlišnou skutkovou situaci.

III. 5 Nezbytnost vyvlastnění stěžovatelova pozemku

[59] Poslední kasační námitka směřuje vůči způsobu, jímž se krajský soud vypořádal s prokázáním nezbytnosti vyvlastnění stěžovatelova pozemku. Stěžovatel předně namítl, že krajský soud neprovedl řádné dokazování navrženými smlouvami, které prokazují existenci nové stavební dokumentace, čímž zatížil řízení vadou, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Krajský soud svůj závěr založil na úvaze, že k určení, které pozemky budou pro realizaci stavby skutečně potřeba, je rozhodující pouze územní

rozhodnutí. Není sporu o tom, že kromě původní stavební dokumentace existuje i jiná stavební dokumentace. Lze však stěží rozlišit, zda a jakou stavbu chce osoba zúčastněná realizovat – zda stavbu podle původní dokumentace, nebo podle dokumentace nové, „přeprojektované“. O uvedeném svědčí i skutečnost, že na dotčeném pozemku je povolena nejen stavba stavebního objektu SO 112 Okružní křižovatka přeložky I/33 a I/37 a stavební objekt SO 112.2, ale že na tomtéž pozemku měla být povolena i další stavba stavebních objektů [řízení před Městským úřadem Jaroměř pod sp. zn. ODSH-492/2019 – Hj; řízení před Krajským úřadem pro Královéhradecký kraj pod sp. zn. KUKHK-25234/DS/2019 (Ma)].

[60] Stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti kopii rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2020, č. j. KÚKHK-25234/DS/2019-7 (Ma), kterým bylo k odvolání stěžovatele pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Jaroměř ze dne 3. 6. 2019, č. j. ODSH-492/2019-Hj, kterým byla stavebně povolena stavba „D11 stavba 1107 Smiřice – Jaroměř, stavební objekt OS 136.1 – Příjezd k DUN SO 352“ (na pozemcích parc. č. 450/1, 574/57, 475/58, 475/60, 475/59 v katastrálním území a obci Hořenice). Z rozhodnutí vyplývá, že do procesního postavení stěžovatele coby bývalého vlastníka pozemku parc. č. X vstoupil během odvolacího řízení nový vlastník (Česká republika), který explicitně uvedl, že na podaném odvolání trvá. Nový vlastník – stát – se tedy připojil k odvolacím námitkám stěžovatele, který původně namítal, že s jakoukoli stavbou na dotčeném pozemku nesouhlasí. Uvedené přispívá k vyvolání pochybností o tom, zda osoba zúčastněná má i nadále v úmyslu na předmětném pozemku stavbu podle původní, či jakékoliv jiné dokumentace realizovat.

[61] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny *„povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“*

[62] Podle čl. 4 odst. 4 Listiny *„při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“*

[63] Podle čl. 11 odst. 4 Listiny *„vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“*

[64] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění *„vyvlastnění je 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.“*

[65] Podle § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění *„sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umísťování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.“*

[66] Podle § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění *„vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.“*

pokračování

[67] Podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění „*veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.*“

[68] Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění „*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.*“

[69] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje ústavněprávní rozměr této kasační námitky. Vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva připouští čl. 11 odst. 4 Listiny pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Z čl. 4 odst. 4 Listiny pak lze dovodit též subsidiaritu vyvlastnění v ústavněprávní rovině. K tomu přistupují podmínky zákonné: proporcionalita, subsidiarita a soulad vyvlastnění s úkoly a cíli územního plánování (srov. § 3 až § 5 zákona o vyvlastnění). Vyvlastnění představuje zcela zásadní zásah do vlastnických práv. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, uvedl, že „*vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci (...)* Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být *proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno*“. Vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, tj. přichází v úvahu pouze tehdy, pokud neexistuje jiné východisko (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 – 77, č. 1582/2008 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014 – 43). V rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 341/2016 – 41, Nejvyšší správní soud konstatoval, že obsah a rozsah vyvlastnění musí být přiměřený účelu, pro který se vyvlastňuje. Dále uvedl, že „*vyvlastnění je podstatným omezením práv vlastníka, a proto je nezbytné trvat na vysoké kvalitě podkladových materiálů v řízení o vyvlastnění, ze kterých musí být jednoznačně zřejmý vyvlastňovaný objekt, důvod vyvlastnění a prokázán veřejný zájem. Nelze připustit, aby došlo k omezení či zbavení vlastnických práv, vyskytnou-li se na základě předložených podkladů v řízení o vyvlastnění pochybnosti, zdali je to pro naplnění deklarovaného účelu vyvlastnění třeba, a tyto pochybnosti nebudou přesvědčivě vyvráceny.*“ Na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny upozornil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, týkajícím se zákazu billboardů u dálnic a silnic I. třídy.

[70] Jak uvádí komentářová literatura, „*vyvlastnění se připouští v případech veřejného zájmu jen tehdy, nelze-li jeho účelu dosáhnout jinak. ... Jinými slovy, musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli (usnesení IV. ÚS 333/04 a IV. ÚS 703/06), přičemž vztah proporcionality má nepochybně i svou časovou dimenzi - např. zajištění majetku nemůže trvat libovolně dlouho (usnesení I. ÚS 723/02).*“ (srov. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, komentář k čl. 11).

[71] Krajský soud postavil naplnění veřejného zájmu na vyvlastnění pozemku stěžovatele na existenci územního rozhodnutí ke stavbě, která měla být realizována na

pozemku stěžovatele. Pominul však, že pravomocné územní rozhodnutí je zásadně předpokladem pro zahájení vyvlastňovacího řízení, resp. jedním z podkladů pro rozhodnutí v něm (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015 – 47, nebo ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 – 29), nejedná se však o předpoklad jediný. Pro prokázání splnění podmínky veřejného zájmu jako nezbytného předpokladu vyvlastnění je územní rozhodnutí podmínkou nutnou, nikoli však samo o sobě postačující. Pouhá existence územního rozhodnutí tedy bez dalšího nepostačuje k učinění závěru o nezbytnosti vyvlastnění konkrétního pozemku.

[72] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, které správní orgán v souladu s dispoziční zásadou zahájí k žádosti o vydání územního rozhodnutí a v rozsahu této žádosti posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. Předmětem územního řízení je tedy pouze záměr v podobě, jak jej určil žadatel; není zde prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrl. Územní rozhodnutí tak stanoví, že umístění posuzované stavby ve schválené podobě je možné, nevylučuje však, že by bylo možno je povolit i v podobě jiné, třeba i z různých hledisek vhodnější. Ze samotné existence územního rozhodnutí tedy nelze dovodit naplnění podmínky subsidiarity, neboť neprokazuje, že je v daném případě vyvlastnění až poslední možností a je k němu přistoupeno až v situaci, kdy k vytčenému cíli nelze užít mírnější právní prostředky (lhostejno přitom, zda proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo zda jsou zjevně neúčinné). Samotné územní rozhodnutí pouze naplňuje jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění, kterou je soulad s cíli a úkoly územního plánování (srov. § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění) (obdobně též MALAST, J. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti). Právník, 2020, roč. 159, č. 2, str. 166-185).

[73] Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabavuje vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Vyvlastnění představuje kvalitativně výjimečný zásah do právní sféry osoby, která je na svém vlastnickém právu omezena či dokonce zbavena proti své vůli mocenským zásahem orgánu státu. Správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli vyvlastňovanému, jehož vůle je zde nerozhodná (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 – 125, č. 448/2005 Sb. NSS).

[74] Při posouzení existence alternativních způsobů dosažení účelu vyvlastnění je nutno, vedle proveditelnosti záměru (včetně jeho souladu s příslušnými předpisy a územně plánovací dokumentací) a míry dotčení veřejných zájmů, zvážit také rozsah újmy na právech všech dotčených osob, včetně skutečnosti, o jaké osoby se jedná. Obecně je nepochybně žádoucí zvolit variantu, která zasáhne do práv co nejmenšího počtu osob, resp. v co nejmenším rozsahu. V případě, že mezi dotčenými osobami je i ten, kdo má na dosažení účelu vyvlastnění zájem (včetně např. státu nebo územního samosprávného celku), zpravidla nebude prokázán veřejný zájem na řešení zatěžujícím více nebo zcela jiné osoby.

pokračování

[75] Jednou z podmínek vyvlastnění je i jeho nezbytnost jakožto projev subsidiární povahy vyvlastnění (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Jinak řečeno, pokud lze zamýšlený stavební záměr realizovat jiným způsobem, bez omezení či zbavení vlastnického práva, správní orgány jsou povinny upřednostnit toto řešení a nezasahovat do vlastnického práva tam, kde to není bezpodmínečně nutné. Ostatně již prvorepublikový předchůdce Nejvyššího správního soudu považoval vyvlastnění za krajní řešení, kterého lze užít jen za předpokladu, že naléhavou potřebu danou veřejným zájmem nelze splnit jiným způsobem; vyvlastnění naopak považoval za vyloučené tehdy, pokud takový zájem lze realizovat jinak [srov. náleze ze dne 5. 4. 1922 č. 4664. In: *Sbírka nálezu nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních. Svazek IV (Nálezy z roku 1922). Č. 1281. Praha: Právnické vydavatelství v Praze, 1923, s. 414]. Pokud tedy k dosažení účelu vyvlastnění mohlo vést jiné, variantní řešení, bylo primárně třeba uskutečnit právě toto řešení, případně měl vyvlastňovací úřad přesvědčivě zdůvodnit, z jakého důvodu nejsou variantní řešení možná, a je třeba vyvlastnit právě stěžovatelův pozemek.*

[76] O možnosti takového variantního řešení v nyní souzené věci mohou svědčit stěžovatelem doložené smlouvy, které uzavřela osoba zúčastněná se společností PRAGOPROJEKT, a. s. Předmětem první smlouvy ze dne 17. 5. 2018 bylo zpracování podkladů pro koordinaci stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř se stavbou I/33 Jaroměř, obchvat [zajištění projekčních podkladů nutných pro napojení stavby I/33 Jaroměř, obchvat na silniční síť vybudovanou v rámci stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř (nový SO 112.2) a zajištění dokumentace pro stavební povolení pro objekty stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř, které byly vypuštěny z dosud projednávaných řízení z důvodu nedokončení majetkoprávní přípravy – vyvlastnění (SO 112, 136.1 a 352)]. Předmětem smlouvy ze dne 17. 10. 2019 bylo mj. vypracování tří variant v podrobnosti silničního řešení, řešení odvodnění a jejich posouzení z hlediska časové náročnosti na inženýrskou činnost, výše stavebních nákladů a porovnání vyvolaných požadavků na zábory pozemků. Krajský soud se ke smlouvám vyjádřil v tom smyslu, že jimi má za prokázanou skutečnost, že si vyvlastnitel nechal zpracovat projektovou dokumentaci týkající se mj. stavby přivaděče, který má být v souladu s územním rozhodnutím umístěn na dotčeném pozemku, a že v této souvislosti vyvlastnitel uvažoval také o variantním řešení, při němž by se přivaděč na dotčeném pozemku nenacházel.

[77] Stěžovatel nicméně již v průběhu správního řízení upozorňoval na tyto smlouvy a zejména na skutečnosti z nich vyplývající, především na absenci nezbytnosti vyvlastnění dotčeného pozemku. Žalovaný k odvolací námitce stěžovatele, která se týkala absence dokazování k rozhodným skutečnostem, uvedl, že rozsah vyvlastnění určuje primárně územní rozhodnutí, nikoliv prohlášení politiků. Zdůraznil, že městský úřad se zabýval splněním všech zákonných požadavků na vyvlastnění. Mezi ně se však neřadí okolnost, že žadatel o vyvlastnění zpracovává jinou verzi projektové dokumentace k témuž úseku téže stavby. Mezi zpracováním projektové dokumentace a pravomocným územním rozhodnutím je značný (časový) rozdíl. Ze zpracování takového dokumentu nadto nelze dovozovat, že by v budoucnu mělo být nutně požádáno o územní rozhodnutí či jeho změnu, natož aby žádosti bylo vyhověno. Úvahy stěžovatele žalovaný označil za spekulativní a irelevantní. Krajský soud závěr o naplnění podmínek vyvlastnění založil na tom, že ke změně umístění inkriminovaného sjezdu ve stavebním řízení nedošlo.

[78] Nejvyšší správní soud dospěl na základě výše uvedeného k závěru, že žalovaný nedostatečně posoudil otázku nezbytnosti vyvlastnění, neboť nevyhodnotil, zda není možné místo vyvlastnění stěžovatelova pozemku využít jiné variantní řešení, které by při naplnění veřejného zájmu na realizaci dopravního napojení silnic I. třídy na dálnici D11 způsobilo menší zásah do práv dotčených subjektů. Vůbec nebyl posuzován význam smluv uzavřených mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGOPROJEKT, a.s., které zjevně nasvědčují možnosti alternativního (variantního) řešení staveb tak, aby nezasahovaly dotčený pozemek p. č. X, a tedy byly pro posouzení věci nepochybně relevantní. O existenci a schůdnosti jiného řešení, které by do vlastnického práva stěžovatele nezasahovalo vůbec (nebo alespoň v menší intenzitě či rozsahu), svědčí dotčené smlouvy také v kontextu prohlášení v žalobě zmiňovaných představitelů státu – konkrétně bývalého ministra dopravy a ředitele osoby zúčastněné. S tímto argumentem stěžovatele se při rozhodování o natolik závažné otázce, jako je zbavení vlastnického práva, nelze vypořádat pouhým tvrzením, že se jedná o politické proklamace, případně bagatelizací jejich významu (stejně jako významu dotčených smluv), jako se o to pokusil žalovaný i krajský soud.

[79] Nejvyšší správní soud tedy na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že správní orgány při svém rozhodování o vyvlastnění pozemku stěžovatele nezohlednily dostatečně všechny relevantní podklady pro rozhodnutí. V důsledku toho neposoudily v souladu se zákonem všechna zákonná kritéria vyvlastnění, zejména nezbytnost vyvlastnění právě stěžovatelova pozemku ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny. Nezbytnost vyvlastnění nebylo možné postavit na argumentu existence územního rozhodnutí, aniž by bylo vyhodnoceno také variantní řešení, které by působilo např. menší míru zásahu do práv dotčených subjektů, to vše při zachování respektu k veřejnému zájmu i soukromým právům.

[80] Nezbytnost vyvlastnění jako jedna ze zákonných podmínek, jež musela být naplněna, aby mohl být stěžovatel zbaven vlastnického práva, nebyla v případě stěžovatele posouzena v souladu se zákonem.

[81] Krajský soud se s nesprávným právním hodnocením žalovaného ztotožnil, čímž zatížil svůj rozsudek nezákonností, je tedy naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[82] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil [§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.]. Za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.), neboť krajský soud by ve věci nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí žalovaného pouze v rozsahu, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti výrokům I. a II. městského úřadu a toto rozhodnutí potvrzeno; jak již bylo uvedeno výše, k soudnímu přezkumu výroku III. nemají pravomoc správní soudy, ale soudy rozhodující v občanském soudním řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem

pokračování

vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[83] V dalším řízení žalovaný opětovně posoudí, zda byly v případě pozemku stěžovatele naplněny všechny podmínky pro vyvlastnění, zejména podmínka nezbytnosti vyvlastnění jako projev subsidiární povahy vyvlastnění. Přitom zohlední mimo jiné existenci smluv uzavřených mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGOPROJEKT, a. s., která připouští variantní řešení předmětné stavby tak, že by tato stavba nemusela zasahovat pozemek stěžovatele.

[84] Jelikož Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ruší také rozhodnutí žalovaného, rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[85] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[86] Stěžovatel byl zastoupen advokátkou Mgr. Petrou Raškovou v řízení před krajským soudem i v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náhrada nákladů řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč, náklady spojené se zastoupením stěžovatele advokátkou v rozsahu čtyř úkonů právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby, sepis repliky a účast při jednání krajského soudu dne 2. 6. 2020) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Dále zástupkyně stěžovatele vykazala cestovní náklady za cestu k jednání krajského soudu dne 2. 6. 2020 na trase Šaldova 34, Praha 8 – Československé armády 218, Hradec Králové ve výši 1 832,82 Kč. Jelikož zástupkyně stěžovatele není plátkyní daně z přidané hodnoty, činí náklady zastoupení stěžovatele advokátkou v řízení před krajským soudem částku 15 433 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení před krajským soudem (včetně soudních poplatků) činí 19 433 Kč.

[87] Náklady řízení o kasační stížnosti jsou představovány zaplacenými soudními poplatky za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, náklady spojenými se zastoupením stěžovatele advokátkou v rozsahu dvou úkonů právní služby ve výši 3 100 Kč (sepis a podání kasační stížnosti a replika) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti (včetně soudních poplatků) činí 12 800 Kč.

[88] Nejvyšší správní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů za sepis doplnění kasační stížnosti ze dne 28. 6. 2020 ani za přípís ze dne 13. 9. 2020. Bylo věcí stěžovatele, aby své kasační námitky soustředil do jednoho podání; pokud tak neučinil, Nejvyšší správní soud sice doplnění kasační stížnosti akceptoval, ale nepovažuje za spravedlivé, aby náklady za tento úkon právní služby nesl žalovaný. Podání ze dne 13. 9. 2020 pak nebylo

úkonem učiněným k výzvě Nejvyššího správního soudu, a stěžovatel v něm ani přímo nereagoval na podání ostatních účastníků řízení; proto ani za ně náhrada nenáleží.

[89] Celková náhrada nákladů řízení stěžovatele za řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, čítající náklady za zastupování stěžovatele advokátkou a zaplacené soudní poplatky, představuje částku 32 233 Kč. K jejímu uhrazení k rukám zástupkyně stěžovatele byla žalovanému stanovena lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

[90] Pokud jde o osobu zúčastněnou, Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, jí v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jí mohly vzniknout náklady; navíc při jednání u krajského soudu se osoba zúčastněná náhrady nákladů řízení výslovně vzdala. V řízení o kasační stížnosti pak osoba zúčastněná nenavrhla, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. října 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu