



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic ČR, sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2017, č. j. KUJI 89701/2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2019, č. j. 30 A 16/2018 – 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Havlíčkův Brod rozhodl dne 5. 9. 2017 na základě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) výrokem Ia o odnětí vlastnického práva žalobce k pozemkům parc. č. X o

výměře 339 m² a parc. č. X o výměře 192 m² v kat. území T., oba pozemky druhem orná půda, a to pro stavbu „I/38 Havlíčkův Brod - jihovýchodní obchvat“, výrokem I.b o nerozšíření vyvlastnění o pozemky parc. č. X o výměře 5 142 m² a parc. č. X o výměře 5 747 m² v kat. území T., výrokem II o určení lhůty k zahájení uvedené veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury v délce 3 let od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění a výrokem III stanovil náhradu za vyvlastněné pozemky ve výši 8 230 Kč. Odvolání žalobce žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobu zamítl. Část žaloby napadající správnost určení náhrady za vyvlastněné pozemky soud vyloučil k samostatnému řízení dle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Uvedl, že přezkumu soudu ve správním soudnictví podléhá rozhodnutí (výrok) o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene, nikoliv však rozhodnutí (výrok) o určení náhrady, jehož změny lze dosáhnout v řízení podle § 244 a násl. o. s. ř. Jakkoliv se tento postup jeví poněkud komplikovaným, odpovídá dělbě soudní pravomoci vycházející z dualismu práva. Soud v řízení dle části páté o. s. ř. není limitován v rozhodovací pravomoci tak, jako soud správní, ale v případě odlišného názoru od správního orgánu může rozhodnout o věci sám a rozhodnutí správního orgánu nahradit.

[3] Žalobcem namítané nedodržení „kontraktačního procesu“ jako podmínky pro vyvlastnění dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění je podle krajského soudu třeba zkoumat mezi účastníky vyvlastňovacího řízení dle § 17 zákona o vyvlastnění, tj. mezi žalobcem a vyvlastnitelem (osobou zúčastněnou na řízení). Nabídka města Havlíčkův Brod tak v tomto ohledu není podstatná. Vyvlastnitel zadával ocenění žalobcových pozemků potřebných pro výstavbu obchvatu soudnímu znalci, tedy způsobilé, státní mocí aprobované osobě, a nemohl mít proto sebemenší důvody k pochybnostem o správnosti znaleckých posudků, které jsou navíc veřejnými listinami. Vzhledem k tomu také používal jím zadané a pro něho vypracované znalecké posudky o ceně pozemků k jednání se žalobcem o získání pozemků smluvní cestou. Soud dále zrekapituloval okolnosti předcházející řízení o vyvlastnění a konstatoval, že nelze mluvit o neochotě vyjít žalobci vstříc. Vyvlastnitel se postupem souladným se zákonem pokoušel o získání potřebných pozemků dohodou, a to opakovaně. Ostatně předloženou kupní smlouvu mohl uzavřít i v průběhu vyvlastňovacího řízení, avšak žalobce její návrh odmítl. Krajský soud tak dospěl k závěru, že úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody bylo postačující pro splnění žalobcem namítané podmínky přípustnosti vyvlastnění. Vyvlastnitelem navržená kupní cena vycházela z relevantních podkladů. Na stejné ceně se totiž shodli dva znalci (Dr. Ing. et. Ing. Lubomír Dohnal a Ing. Pavel Zeman) a za této situace neměly správní orgány sebemenší důvod pochybovat o jejich relevanci.

[4] Pokud žalobce namítal, že znalecké posudky použité žalovaným jsou v kontextu závěrů znaleckého posudku Jiřího Pertla o ceně předmětných pozemků nesprávné, soud konstatoval, že tato otázka bude řešena v samostatném přezkumu dle o. s. ř.

[5] K námitce neprokázání veřejného zájmu a nerozšíření vyvlastnění i na další žalobcovy pozemky krajský soud odkázal na odůvodnění žalovaného v rozhodnutí o odvolání, s nímž se zcela ztotožnil. Pokud žalobce zpochybňoval způsob organizace dopravy ve městě, mohl tyto námitky uplatnit jak při tvorbě územního plánu, tak v územním řízení, což neučinil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[7] Stěžovatel v první řadě namítá, že krajský soud v rámci posouzení, zda byla splněna podmínka vyvlastnění spočívající v nemožnosti dohody, nezkoumal namítané vady znaleckých posudků. Dle stěžovatele se při přezkumu výroku o odnětí práv nelze vyhnout základnímu posouzení, zda vyvlastnitel předložil zákonný posudek, který není zjevně nesmyslný (rozporný s jinými posudky oceňujícími obdobné pozemky). Stěžovatel povahu znaleckého posudku přirovnává k závaznému stanovisku. Jedná se o „odborný podklad“, ze kterého má vyvlastňovací úřad při rozhodování vycházet, avšak je jeho úlohou posoudit úplnost posudku (zda jsou závěry odůvodněné) či zda se znalec nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (zde stanovení naprosto stejné ceny dvěma posudky bez odůvodnění, tvrzení o databázi prodeje bez jejich uvedení). Správnost posudku je podmínkou relevantního jednání před vyvlastněním, a tedy i podmínkou pro možnost vyvlastnit. Soud však validitu posudků vůbec nezkoumal.

[8] Na tomto postupu se dle stěžovatele ukazuje nevhodnost a neústavnost rozdělení soudního přezkumu na přezkum výroku o vyvlastnění a na přezkum výše náhrady. Rozhodování o náhradě nemůže být dle stěžovatele oddělováno od rozhodování o samotném odnětí vlastnického práva, stejně tak nelze oddělovat ani soudní přezkum. Toto rozštěpení nemá legitimní cíl a jedná se pouze o snahu státu o zhoršení procesních práv vyvlastňovaných. Stěžovatel je tak považuje za neústavní, neboť se jedná o obcházení ústavní maximy, že vyvlastnění je dle čl. 11 odst. 4 Listiny možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za úplatu. Další neústavnost spatřuje stěžovatel v § 3b odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), který zakládá zásadní nerovnost mezi výší náhrady, kterou má vyvlastňovaný získat při smluvním jednání, a výší náhrady stanovenou ve vyvlastňovacím řízení (rozdíl osminásobku, dříve až šestnáctinásobku). Toto ustanovení popírá rovnoprávné smluvní jednání, neboť vyvlastnitel může vyvlastňovanému vnucovat pod hrozbou ztráty osminásobku v jiných aspektech nevýhodnou smlouvu. V projednávané věci se to projevilo v odmítání stěžovatelova požadavku na odkoupení pozemků i v rozsahu, na nichž má být umístěna izolační zeleň. Aplikace ustanovení nutí vlastníky akceptovat nesprávné, podhodnocené posudky oceňující jejich nemovitosti, a tedy nižší než zákonnou náhradu za jejich majetek. Zároveň zasahuje do ústavního principu rovnosti (v soukromoprávním jednání), neboť dává vyvlastniteli nástroj vytvářející nerovné postavení ve smluvním jednání.

[9] Stěžovatel proto žádá, aby Nejvyšší správní soud předložil § 28 odst. 3, § 28 odst. 4 zákona o vyvlastnění a § 3b odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. Ústavnímu soudu k posouzení jejich ústavnosti.

[10] Vzhledem k tomu, že krajský soud se odmítl zabývat vadami posudků, není zřejmé, proč neshledal důvodnou stěžovatelovu námitku týkající se nesplnění podmínek pro vyvlastnění. Rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[11] Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku i ve vztahu k námitce neprokázání veřejného zájmu. Krajský soud pouze odkázal na odůvodnění žalovaného a neuvedl, proč považuje stěžovatelovy argumenty za liché. Územní rozhodnutí ani územní plán nezkoumají veřejný zájem na konkrétní stavbě. Ve vztahu k odůvodnění, že tranzitní

doprava způsobuje nevyhovující stav v Havlíčkově Brodě, pak správní orgán ani soud neprovedly test proporcionality, zejm. zda existuje jiné řešení, které by méně zasahovalo do stěžovatelových práv. Stěžovatel výslovně namítal, že původní trasování obchvatu by bylo kratší a lépe by obsloužilo průmyslové zóny ve městě a nezasahovalo by tolik zemědělské půdy, mezi ní i stěžovatelovy pozemky. Řešením problému by mohlo být i omezení nákladní dopravy, nikoliv naopak její podpora budováním obchvatů. Rozsudek je tak založen na nesprávném právním posouzení, zda doložená tvrzení skutečně prokazují veřejný zájem či nikoliv.

[12] Závěrem stěžovatel namítá, že důvody nesjednání dohody leží pouze na straně vyvlastnitelů. Stěžovatel vyjádřil ochotu se dohodnout, budou-li jeho pozemky spravedlivě oceněny. Navrhoval též směnu pozemku, ale stát by tak na základě nastavení svých pravidel stěžovatele připravil o 10 % hodnoty (koeficient 0,9). Stěžovatel proto nesouhlasí s posouzením krajského soudu, že je tím, kdo způsobil nemožnost dohody, a že byla splněna podmínka vyvlastnění.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve vyvlastňovacím řízení se posudek vyhotovuje primárně na žádost vyvlastňovaného, tuto možnost stěžovatel nevyužil. Stěžovateli byla v průběhu jednání o koupi pozemků nabídnuta i cena 127 440 Kč za 531 m², tedy 240 Kč/m², kterou umožňoval zákon č. 416/2009 Sb. od 13. 9. 2014 do 30. 4. 2016. Veřejný zájem byl dle žalovaného dostatečně prokázán, krajský soud se s jeho závěry plně ztotožnil.

[14] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Soud dále ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.a Právní základ

[17] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění platí, že *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.*

[18] Podle § 5 zákona o vyvlastnění

(1) *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.*

pokračování

- (2) *K návrhu smlouvy je vyvlastnitel povinen předložit a) znalecký posudek, podle kterého navrhl vyvlastňovanému cenu za získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě, a b) informaci o účelu vyvlastnění, tedy o konkrétním záměru, který nelze uskutečnit bez získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě od vyvlastňovaného, s upozorněním, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné ve veřejném zájmu získat tato práva vyvlastněním.*

[19] Dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o vyvlastnění za vyvlastnění náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství, došlo-li k odnětí vlastnického práva k nim.

[20] Podle § 3b odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb.

- (1) *Získávají-li se potřebná práva podle § 3a koupí, sjednává se v kupní smlouvě kupní cena ve výši a) ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 8 v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku, nebo b) ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 1,15 v případě stavebního pozemku nebo stavby.*
- (2) *Znalecký posudek, který je podkladem pro navržení výše kupní ceny v návrhu kupní smlouvy, stanoví cenu ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, včetně všech jejich součástí a příslušenství. Ocenění se provede podle oceňovacího předpisu účinného ke dni odeslání návrhu kupní smlouvy a cena pozemku nebo stavby se ve znaleckém posudku určí vždy podle jejich skutečného stavu a účelu užití k tomuto dni; přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s tím, že jsou určeny k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury.*

III.b Návrh na předložení věci Ústavnímu soudu

[21] Stěžovatel navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR předložil Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti § 28 odst. 3 a § 28 odst. 4 zákona o vyvlastnění. Stěžovatel považuje za neústavní rozdělení přezkumu výroku o vyvlastnění správním soudem a výroku o náhradě za vyvlastnění civilním soudem. Z obsahu jeho podání je tedy zřejmé, že napadá § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který stanoví, že výrok podle § 24 odst. 3 lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výrok podle § 24 odst. 4 lze projednat v občanském soudním řízení; příslušný v prvním stupni je krajský soud. Dále stěžovatel považuje za rozporné s ústavním pořádkem ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. citované výše. Nejvyšší správní soud však neústavnost těchto zákonných pravidel neshledal, a nemá proto důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

[22] Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o ústavní konformitě rozdělení soudního přezkumu výroku o vyvlastnění (tedy odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu) a výroku o náhradě za vyvlastnění mezi správní a civilní větev soudnictví.

[23] Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného.

[24] Rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 50, k této otázce uvedl: „*Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou expropriát (vyvlastňovaní) a expropriant (...), ale toliko expropriát na straně jedné a stát reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Vyvlastňovaný a stavební úřad nevystupují do tohoto právního vztahu*

v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje expropriátovi, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle expropriáta je zde nerozhodná, a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irrelevantní. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům;“ Dále uvedl: „Naproti tomu otázka náhrady za vyvlastnění je již otázkou soukromoprávní, a proto v případném sporu by nerozhodoval správní soud, ale soud civilní. Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.“ Totožné závěry vyslovil i zvláštní senát v usnesení ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf 81/2004 - 12. Na tato rozhodnutí správně odkázal již krajský soud.

[25] Citované závěry potvrzuje i skutečnost, že zatímco základním hlediskem pro rozhodnutí o vyvlastnění je existence a dostatečná intenzita veřejného zájmu na vyvlastnění, v případě rozhodování o náhradě za vyvlastnění tomu tak není a jde „pouze“ o nalezení spravedlivého řešení pro odčinění újmy způsobené vyvlastněním vyvlastňovanému. Ostatně i citované rozhodnutí rozšířeného senátu, jakkoliv se v něm soud obecně vyjádřil skepticky k využitelnosti zájmové teorie pro rozlišování věcí správního soudnictví a věcí spadajících do části páté o. s. ř., k povaze vyvlastňovacího řízení uvádí, že „předmětem správního řízení bylo omezení vlastnického práva či jeho zánik, přičemž toto řízení vyústilo v právní titul, jímž bylo vlastnické právo omezeno nebo zaniklo. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř., a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.“

[26] V usnesení ze dne 7. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 14/06 aplikoval výše uvedené závěry i Ústavní soud. V nálezu ze dne 7. 4. 2009, ve znění opravného usnesení ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, Ústavní soud uvedl, že ústavní parametry musí vykazovat soudnictví jako takové. Z pohledu garancí základních práv účastníků vyvlastňovacích řízení je lhostejné, zda soudní ochrana bude probíhat v režimu soudního řádu správního či občanského soudního řádu. Nakonec tato jejich základní práva mohou být stejně dobře ochráněna nebo opomíjena jednou i druhou větví soudnictví. Úkolem Ústavního soudu je tedy dohlédnout, aby se účastníku (zásadně) dostalo vůči aktu veřejné moci soudní ochrany, ale je nerozhodné, zda to bude v soustavě soudů rozhodujících v občanském soudním řízení či soudy ve správním soudnictví, neboť rozhraničení veřejného a soukromého práva není záležitostí základních lidských práv a svobod (obdobně srov. nález ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, N 155/50 SbNU 365, či usnesení sp. zn. I. ÚS 59/04, II. ÚS 6/04 či IV. ÚS 150/04).

[27] Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by rozdělení přezkumu výroku o vyvlastnění a výroku o náhradě za něj mezi správní a civilní soud snižovalo ochranu účastníka řízení ve věci vyvlastnění jeho pozemku. Stěžovatel toto svoje přesvědčení staví

pokračování

zejména na skutečnosti, že správní soud nezkontroluje (či v jeho případě, jak tvrdí, nezkontroluje) vady posudků předložených v rámci vyvlastňovacího řízení, resp. v průběhu vyjednávání o získání pozemků, které mají být vyvlastněny, dohodou. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádří v následující části rozsudku.

[28] Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal neústavnost § 3b zákona č. 416/2009 Sb. Stát v tomto zákoně vyjadřuje zvláštní zájem na realizaci výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. V případě, že vyvlastnění je prováděno za tímto účelem, umožňuje zákon v zájmu efektivity a zrychlení celého procesu nabídnout vlastníku potřebných nemovitých věcí za jeho pozemky částku vyšší než cenu obvyklou (konkrétně její osminásobek, v době od 13. 9. 2014 do 30. 4. 2016 dokonce šestnáctinásobek ceny obvyklé stanovené znaleckým posudkem, s výjimkou pozemků stavebních). Účelem tohoto zvýhodnění je motivovat vlastníky k dohodě a převodu pozemků smluvní cestou bez nutnosti provádění vyvlastňovacího řízení. I v tomto případě je však potenciální vyvlastnitel vázán zákonem a je povinen nabídnout zvýšenou kupní cenu na základě vypracovaného znaleckého posudku. Nemůže tak svévolně cenu podhodnocovat, jak namítal stěžovatel.

III. C Namítané vady kontraktačního procesu před zahájením řízení o vyvlastnění

[29] K otázce přezkumu posudků souvisejících s vyvlastňovacím řízením Nejvyšší správní soud upozorňuje, že je nutné rozlišovat, zda se stěžovatelovy námitky týkají posudku, který předkládala osoba zúčastněná na řízení v rámci kontraktačního procesu před zahájením vyvlastňovacího řízení dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, či zda brojí proti posudku, který byl ve vyvlastňovacím řízení podkladem pro rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění.

[30] Ve druhém případě se skutečně, jak již uvedl krajský soud, bude namítanými vadami zabývat soud rozhodující v civilním řízení podle části V. o. s. ř., neboť se jedná pouze o otázku, zda byla správně stanovena výše náhrady za vyvlastněné pozemky, bez vlivu na zákonnost výroku o samotném vyvlastnění. Dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o vyvlastnění náleží vyvlastňovanému za vyvlastněný pozemek náhrada ve výši ceny obvyklé, tedy ceny, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění (§ 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů). Tato cena se určuje na základě znaleckého posudku (§ 20 zákona o vyvlastnění). Namítá-li vyvlastňovaný vady tohoto znaleckého posudku, je namístě, aby se civilní soud jeho námitkami zabýval a výši náhrady na jejich základě přezkoumal. V tomto soudním řízení může civilní soud například vyslechnout znalce s požadavkem na objasnění způsobu výpočtu ceny a podkladů, na jejichž základě obvyklou cenu stanovil, či vyžádat zpracování nového posudku, a následně změnit výrok o náhradě za vyvlastnění, dospěje-li k závěru, že posudek byl nekompletní, nepřezkoumatelný, věcně nesprávný či jinak nesplňoval požadavky na něj kladené. Má také moderační právo dle § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

[31] V případě námitek mířících proti posudku, na jehož základě byla stanovena nabídková cena pro účely získání práv k pozemkům dohodou před zahájením vyvlastňovacího řízení, se ovšem, jak správně poznamenává stěžovatel, jedná o otázku zákonnosti postupu v průběhu kontraktačního procesu, a tedy otázku splnění jedné z podmínek pro možnost přistoupení k vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení. Zákon č. 416/2009 Sb. stanoví vyvlastniteli povinnost nabídnout vlastníku pozemků, které mají být

vyvlastněny pro stavbu mj. dopravní infrastruktury, osminásobek (v minulosti až šestnáctinásobek) ceny obvyklé stanovené znaleckým posudkem.

[32] Namítá-li vyvlastňovaný, že cena učiněná v nabídce před vyvlastněním dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění tyto podmínky nesplňovala, je povinností jak správního orgánu, tak následně soudu se touto námitkou zabývat. A to ať už posouzením předložených podkladů či zadáním vypracování znaleckého posudku pro účely soudního řízení.

[33] Ze správního spisu vyplývá, že v projednávané věci město Havlíčkův Brod se stěžovatelem dříve jednalo o možném odkupu či směně jeho pozemků potřebných pro výstavbu obchvatu (a to nikoliv pouze pozemků parc. č. X a X, ale též pozemků parc. č. X a X, tedy celé stěžovatelem požadované plochy). K tomuto jednání vypracoval znalecký posudek dne 30. 1. 2014 Jiří Pertl, ve kterém ocenil tyto pozemky cenou 108 Kč/m². Osoba zúčastněná na řízení nabídla stěžovateli před podáním návrhu na vyvlastnění odkup jeho pozemků parc. č. X a X za částku 127 440 Kč, tedy 16násobku ceny obvyklé určené znalcem Ing. Lubomírem Dohnalem ze dne 9. 9. 2015. Tuto nabídku stěžovatel nepřijal, namísto odkupu požadoval směnu svých pozemků za pozemky ve vlastnictví města Havlíčkův Brod. Dne 25. 1. 2016 proběhlo jednání, jehož se účastnili stěžovatel, zástupci osoby zúčastněné na řízení, města Havlíčkův Brod a Krajského pozemkového úřadu pro Kraj Vysočina. Ke směně však nedošlo a osoba zúčastněná na řízení následně požádala o zahájení vyvlastňovacího řízení. V tomto řízení nechal správní orgán prvního stupně zhotovit posudek o obvyklé ceně vyvlastňovaných pozemků znalcem Ing. Pavlem Zemanem. Následně rozhodl o vyvlastnění stěžovatelových pozemků a jako náhradu určil cenu, ke které dospěl Ing. Zeman v posudku.

[34] Stěžovatel v průběhu správního řízení nesouhlasil s náhradou, za kterou mu byly pozemky odňaty, a to zejména s poukazem na znalecký posudek Jiřího Pertla, který za účelem získání pozemků pro stavbu obchvatu nechal v roce 2014 vypracovat město Havlíčkův Brod, a z důvodu nedostatečného vysvětlení, jak znalec k obvyklé ceně dospěl. Tyto námitky je však nutno řešit, jak již bylo výše uvedeno, v řízení dle části V. o. s. ř., neboť se vztahují k výroku o náhradě za vyvlastnění.

[35] K námitce vady kontraktačního procesu spočívající v nedostatečné nabídkové ceně lze uvést následující.

[36] Správní orgán prvního stupně nechal ve vyvlastňovacím řízení poté, co stěžovatel nevyužil možnosti dodání vlastního znaleckého posudku (odkazoval pouze na posudek Jiřího Pertla z roku 2014, který však nesplňoval náležitosti stanovené vyvlastňovacím zákonem), vypracovat posudek pro účely stanovení náhrady za vyvlastňované pozemky Ing. Zemanem. Dle tohoto posudku se cena obvyklá shodovala s cenou, kterou určil znalec Ing. Dohnal ve svých posudcích ze dne 9. 9. 2015 a 29. 1. 2016 pro účely předmluvního jednání osoby zúčastněné na řízení se stěžovatelem. Za takové situace neměly správní orgány důvod k pochybnostem o správnosti uvedených posudků, a tedy i nabídkové ceny v rámci nabídky před vyvlastněním, jak správně konstatoval krajský soud. Ten také uvedl, že posudek Jiřího Pertla ze dne 30. 1. 2014, na který odkazoval žalobce, pracoval při ocenění stěžovatelových pozemků se základní cenou 500 Kč/m² (a výslednou upravenou cenou 108 Kč/m²), neboť pozemky oceňoval jako pozemky stavební. Ustanovení § 3b odst. 2 zákona č. č. 416/2009 Sb. však jasně stanoví, že „cena pozemku nebo stavby se ve znaleckém posudku určí vždy podle jejich skutečného stavu a účelu užití k tomuto dni; přitom se nepřihlíďne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s tím, že jsou určeny k

pokračování

uskutečnění stavby dopravní infrastruktury.“ Je tak evidentní, že posudek Jiřího Pertla nevycházel z ceny, která je pro účely náhrady za pozemky relevantní. Nejvyšší správní soud proto nemůže souhlasit se stěžovatelovým tvrzením, že krajský soud se jeho námitkám týkajícím se správnosti znaleckého posudku vypracovaného pro účely předsmluvního jednání nevěnoval. Krajský soud zdůvodnil, proč tuto námitku neshledal důvodnou, a jeho posouzení považuje Nejvyšší správní soud za správné.

[37] I z uvedeného je zřejmé, že rozdělení přezkumu výroku o vyvlastnění a výroku o náhradě za vyvlastnění netrpí žádnými ústavními deficity, neboť jak Nejvyšší správní soud výše uvedl, správní soud je povinen v řízení o přezkumu výroku o vyvlastnění zkoumat také případné vady kontrakčního procesu probíhajícího před zahájením řízení o vyvlastnění, a to včetně případných vad znaleckého posudku, z nichž vychází navrhovaná kupní cena. V projednávané věci se tak stalo, a stěžovatelovy námitky proto Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodné.

[38] Další namítanou vadou kontrakčního procesu je dle stěžovatele skutečnost, že nemožnost dohody na odkupu pozemků nezpůsobil on sám, ale osoba zúčastněná na řízení.

[39] Nejvyšší správní soud se k otázce, jaké úsilí musí vyvlastnitel vynaložit k získání pozemků, jež mají být předmětem vyvlastnění, vyjádřil v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014 - 44. Zde soud uvedl, že je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnitel dosazení dohody s vyvlastňovaným. Nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavření kupní smlouvy a nikterak nereaguje (či reaguje zástupnými důvody) na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy). Zásadně ovšem platí, že míra aktivity vyžadovaná po vyvlastniteli se mimo jiné odvíjí od aktivity vyvlastňovaného a od toho, zda jeho požadavky svědčí o jeho skutečném zájmu předejít rozhodnutí o vyvlastnění uzavřením dohody.

[40] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel před zahájením řízení o vyvlastnění i v jeho průběhu vyjádřil zájem o směnu pozemků namísto jejich odkupu. Vzhledem ke skutečnosti, že osoba zúčastněná na řízení pozemky ke směně nedisponovala, obrátila se s žádostí o součinnost na Státní pozemkový úřad. Stěžovatel požadoval směnit své pozemky za pozemky ve vlastnictví města Havlíčkův Brod, ovšem nikoliv pouze pozemky parc. č. X o výměře 339 m² a parc. č. X o výměře 192 m², které chtěla získat osoba zúčastněná na řízení k zamýšlené stavbě, ale též pozemky parc. č. X o výměře 5.142 m² a parc. č. X o výměře 5 747 m². Město Havlíčkův Brod však již svou nabídku po jednání ze dne 25. 1. 2016 neobnovilo, jak ostatně stěžovatel sám uvedl při ústním jednání před krajským soudem. To ovšem nelze klást k tíži osobě zúčastněné na řízení, která ve snaze stěžovateli vyhovět zprostředkovala právě schůzku, jejímž dokladem je předmětný protokol. Stěžovatel v průběhu 90 denní doby, kterou zákon o vyvlastnění stanoví pro dosažení dohody před vyvlastněním, ani nenamítal, že by cena nabídnutá na základě znaleckého posudku a zvýšená dle platné právní úpravy, nebyla dostatečná. Zároveň stěžovatel zůstal po většinu této doby pasivní, na nabídku osoby zúčastněné na řízení i přes upozornění reagoval až na konci této doby, sám tak ztížil možnost následného vyjednávání. Nelze tak dospět k závěru, že by vyvlastnitel před podáním žádosti o vyvlastnění nevyvinul dostatečnou snahu k získání práv k potřebným pozemkům dohodou, jak správně konstatoval k žalobní námitce krajský soud. Ani zde tedy vadu

kontraktačního procesu, která by zakládala nezákonnost rozhodnutí o vyvlastnění, Nejvyšší správní soud nespatřuje.

III. D Veřejný zájem na vyvlastnění

[41] Další stěžovatelova námitka mířila k otázce prokázání veřejného zájmu na vyvlastnění jeho pozemků. Nejvyšší správní soud nepovažuje v tomto ohledu rozsudek za nepřezkoumatelný. Krajský soud se zcela ztotožnil s posouzením věci žalovaným a odkázal na jeho odůvodnění, které v rozsudku citoval. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a aproboval postup, kdy soud v případě shody svého názoru s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí, odkáže na toto odůvodnění (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014 – 49).

[42] Stěžovatel namítá, že správní orgány ani krajský soud dostatečně neposoudily veřejný zájem právě na konkrétním vedení obchvatu. Dle předchozího územního plánu byl obchvat trasován jinudy. Tato trasa přitom nezasahovala stěžovatelovy pozemky a stěžovatel se domnívá, že byla vhodnější.

[43] Dle § 4 vyvlastňovacího zákona platí, že *(1) Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. (2) Veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.*

[44] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, konstatoval, že „*existence pravomocného územního rozhodnutí nezabývá vyvlastňovací úřad povinností 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.*“ Soud připomněl, že jednou z podmínek vyvlastnění je i jeho nezbytnost. Pokud k dosažení účelu vyvlastnění mohlo vést vhodnější 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.

[45] Tato premisa platí obecně, tedy i v nyní projednávané věci, skutkové okolnosti obou případů jsou však zásadně odlišné.

[46] Ve věci popsané v rozsudku č. j. 6 As 171/2020 - 66 se jednalo o případ, kdy vyvlastňovaný poukázal na skutečnost, že Ředitelství silnic a dálnic ČR jako investor stavby, pro kterou byly vyvlastňovány pozemky, nechalo zpracovat tři varianty silničního řešení, řešení odvodnění a jejich posouzení z hlediska časové náročnosti na inženýrskou činnost, výše stavebních nákladů a porovnání vyvolaných požadavků na zábory pozemků. Správní orgány se však v řízení o vyvlastnění těmito variantami nezabývaly, ačkoliv mohly vést k závěru, že je možné stavbu provést tak, aby nezasahovala dotčený pozemek vyvlastňovaného. Soud tak uzavřel, že 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.

pokračování

[47] V projednávané věci je však situace odlišná. Zejména správní orgán prvního stupně v rozhodnutí ze dne 5. 9. 2017 popsal, v čem spatřuje naplnění veřejného zájmu. Veřejný zájem na účelu vyvlastnění – vybudování jihovýchodního obchvatu Havlíčkova Brodu – spočívá dle správního orgánu v nutnosti odstranění problému vyplývajícího ze současného systému silniční dopravy ve městě. Problémem je vysoká intenzita tranzitní automobilové dopravy s výrazným podílem těžké nákladní dopravy na průjezdním úseku silnice I/38 vedoucím přes centrální a hustě obydlenou část města (Masarykova a Lidická ulice) a s tím související bezpečnostní rizika a nepříznivé účinky dopravy na obyvatele a životní prostředí, zejména hluk a emise. Dále správní orgán uvedl, že tento nevyhovující stav není možné řešit pouze opatřeními na stávajícím systému silniční dopravy, jejichž realizace je omezena stabilizovanou strukturou zástavby a kapacitními možnostmi celé sítě komunikací, ale je nutná změna systému vybudováním obchvatových komunikací mimo zastavěné území. Proto měl správní orgán za prokázané, že veřejný zájem na odstranění nevyhovujícího stavu tranzitní dopravy města Havlíčkův Brod převažuje nad individuálními právy vlastníků pozemků, na kterých má být obchvatová komunikace vybudována, tedy i stěžovatele.

[48] Rozsah odůvodnění považuje soud i vzhledem k poměru zásahu do stěžovatelových práv a vzniku újmy na jeho vlastnickém právu (stěžovateli bylo vyvlastněno pouze přibližně 500 m² půdy, přičemž na dalších pozemcích mu žádným způsobem nebylo znemožněno zemědělsky hospodařit) za dostatečný, a shoduje se tak s krajským soudem, že správní orgány otázku veřejného zájmu dostatečně posoudily a že tento zájem převáží nad zájmy stěžovatele.

[49] Stěžovatel namítal, že varianta obchvatu tak, jak byla uvedena v předchozím územním plánu, byla vhodnější a nezasahovala jeho pozemky. Taková námitka však nemůže za daných okolností obstát, neboť vyvlastňovací úřad jako jednu z podmínek vyvlastnění zkoumá také soulad s cíli a úkoly územního plánování, které pro řešení území konkretizuje též platný územní plán obce, v jejímž katastrálním území leží vyvlastňovaný pozemek. Za podstatnou skutečnost Nejvyšší správní soud považuje, že v poměrně krátké době před rozhodnutím o vyvlastnění stěžovatelových pozemků došlo při změně územního plánu ke změně plánované trasy obchvatu z varianty namítané stěžovatelem na tu, která byla východiskem pro rozhodnutí o vyvlastnění stěžovatelových pozemků. Za takové situace vyvlastňovací úřad nepochybil, jestliže vycházel z platné územně plánovací dokumentace a nezvažoval (znovu) variantu, která již nebyla aktuální. Nesouhlasil-li stěžovatel se změnou územního plánu, ve které byla jinak vymezena plocha dopravní infrastruktury, mohl a měl svoje námitky uplatnit v průběhu pořizování územního plánu, případně se následně obrátit na soud s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, jak také správně uvedl krajský soud v reakci na stěžovatelovu žalobní námitku. Tuto možnost (napadnout relevantní část územního plánu) měl také v souvislosti s případnou žalobou proti územnímu rozhodnutí vydanému pro stavbu obchvatu dle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. července 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu