



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **J. H.**
zastoupen advokátem Mgr. Václavem Píchou
sídlem Sladkovského 51, Staré Město, 506 01 Jičín

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic České republiky**
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 21. března 2023, č. j. MD-3593/2023-930/3, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 23. května 2023, č. j. MD-3593/2023-6, a proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. března 2023, č. j. MD-6755/2023-930/3, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 23. května 2023, č. j. MD-6755/2023-930/6,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou dne 21. 4. 2023 podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2023, č. j. MD-3593/2023-930/3 (dále jen „rozhodnutí A“) a rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2023, č. j. MD-6755/2023-930/3 (dále jen „rozhodnutí B“ nebo společně též „napadená rozhodnutí“), která byla doručena zástupci žalobce dne 23. 3. 2023.
2. Vzhledem k existenci zjevných nesprávností v napadených rozhodnutích vydal žalovaný dne 23. 5. 2023 (tj. až po podání žaloby) opravná rozhodnutí. Opravným rozhodnutím č. j. MD-3593/2023-930/6 (dále jen „opravné rozhodnutí A“), které nabylo právní moci dne 14. 6. 2023, byla opravena výroková část rozhodnutí A, opravným rozhodnutím č. j. MD-6755/2023-930/6 (dále jen „opravné rozhodnutí B“), které nabylo právní moci dne 14. 6. 2023, byla opravena výroková část rozhodnutí B.
3. Rozhodnutím A ve znění opravného rozhodnutí A se zamítalo odvolání žalobce a potvrzovalo se rozhodnutí Krajského úřadu Královehradeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 9. 2022, č. j. KUKHK-16846/DS/2022-6(Pr) (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí A“). Správní orgán I. stupně prvoinstančním rozhodnutím A **odňal žalobci spoluvlastnické právo o velikosti id. 1/3 k pozemku p. č. XA v k. ú. xx** zapsanému na LV č. XB u Katastrálního úřadu pro Královehradecký kraj, Katastrální pracoviště Jičín, s tím, že z důvodu záměru realizace stavby „D 35 Úlibice – Hořice“ předmětné právo přechází na Českou republiku, s příslušností hospodařit s majetkem státu pro osobu zúčastněnou na řízení (dále jen „ŘDS ČR“), dále byla stanovena lhůta k zahájení uskutečnění účelu vyvlastnění. Výrokem III. prvoinstančního rozhodnutí A byla stanovena náhrada za vyvlastnění ve výši xx.
4. Rozhodnutím B ve znění opravného rozhodnutí B se zamítalo odvolání žalobce a potvrzovalo se rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 13. 9. 2022, č. j. KUKHK-10551/MJ/2020-45(Pr) (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí B“). Správní orgán I. stupně prvoinstančním rozhodnutím B **odňal žalobci spoluvlastnické právo o velikosti id. 1/3 žalobce k pozemkům p. č. XC, XD, XE a XF, vše v k. ú. xx**, zapsaným na LV č. XG u Katastrálního úřadu pro Královehradecký kraj, Katastrální pracoviště Jičín, s tím, že z důvodu záměru realizace stavby „D 35 Úlibice – Hořice“ předmětné právo přechází na Českou republiku, s příslušností hospodařit s majetkem státu pro ŘSD ČR, dále byla stanovena lhůta k zahájení uskutečnění účelu vyvlastnění. Výrokem III. prvoinstančního rozhodnutí B byla stanovena náhrada za vyvlastnění ve výši xx Kč. Všechny nemovitosti, o jejichž odnětí se v rámci výše uvedených rozhodnutí rozhodovalo, budou dále souhrně označovány jako „předmětné nemovitosti“, jednotlivě již bez uvedení čísla LV.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce ve své žalobě nejprve shrnul předcházející správní řízení a dále namítal, že obě napadená rozhodnutí jsou **nepřezkoumatelná, vnitřně rozporná** a v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu s ohledem na formální nedostatky **nicotná**.
6. Rozhodnutí A (před vydáním opravného rozhodnutí A) dle žalobce potvrzuje jiné rozhodnutí žalovaného a nejedná se o písařskou chybu, neboť uváděné číslo jednací se

objevuje jak ve výroku rozhodnutí, tak v jeho odůvodnění. Nadto je ve výroku uveden název katastrálního území, které v dané obci neexistuje (namísto písmena „u“ je uvedeno „a“). Obdobně též rozhodnutí B (před vydání opravného rozhodnutí B), ve kterém je potvrzováno rozhodnutí žalovaného s jiným číslem jednacím (odpovídající rozhodnutí A), stejně tak je ve výroku uveden špatný název katastrálního území.

7. Dále žalobce namítal, že stěžejním důvodem nezákonnosti napadených rozhodnutí je skutečnost, že **s ním nebyl realizován kontraktační proces**, který musí předcházet podání žádosti o vyvlastnění ve smyslu § 5 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). S ohledem na evidenci zástavního práva exekutorského na předmětných nemovitostech bylo žalobci rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci zakázáno převedení vlastnického práva k předmětnému pozemku, a byla tak dle názoru správních orgánů splněna podmínka uvedená v odstavci 5 písm. b) zákona o vyvlastnění a kontraktační proces tedy nebylo nutné vést.
8. K výše uvedenému žalobnímu bodu žalobce uvedl, že nelze za zákaz nakládání s nemovitostí považovat exekutorské zástavní právo, tak, jak je uvedeno v napadených rozhodnutích. Zřízení exekutorského zástavního práva je zvláštním druhem vykonávacího řízení upraveným v § 73a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“), s tím, že jeho zřízení nemá a ani nemělo vliv na právo žalobce s předmětnými pozemky nakládat. Nadto žalobce tvrdil, že příslušným exekutorem bylo vydáno usnesení, podle kterého se zákaz nakládat s majetkem žalobce nevztahuje na předmětné nemovitosti a dle tvrzení žalobce došlo i ke zrušení zápisů o vedení exekuce ve vztahu k předmětným nemovitostem. Vyvlastnitel (ŘSD ČR) nicméně tyto skutečnosti nereflektovat a podal žádost o vyvlastnění.
9. Žalobce se dále vyjádřil i ke stanovené náhradě za vyvlastnění pozemky. Domníval se, že hodnota měla být s ohledem na jím zadáný znalecký posudek téměř pětinasobná. Žalobce z těchto důvodů podal žalobu na stanovení náhrady za odnětí vlastnického práva dle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“).
10. S ohledem na vše výše uvedené tak žalobce navrhl zrušení obou napadených rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný se k žalobě vyjádřil ve svém podání doručeném krajskému soudu dne 25. 5. 2023, kdy uvedl, že tato je nedůvodná a navrhl její zamítnutí v celém rozsahu.
12. Žalovaný dal žalobci za pravdu, že obě napadená rozhodnutí trpí písařskými chybami, které vznikly z nepozornosti, nicméně dle jeho názoru je možné z celkového kontextu usoudit, koho a jakých pozemků se obě napadená rozhodnutí týkají. Žalovaný v obou případech vydal opravná rozhodnutí. Nedomnívá se, že by byla založena nicotnost rozhodnutí.
13. K žalobnímu bodu absence kontraktačního procesu žalovaný uvedl, že v době vydání rozhodnutí byly předmětné nemovitosti zatíženy exekutorským zástavním právem a žalobce tedy neměl svobodnou vůli s pozemky nakládat, což vylučovalo i možnost uzavření dohody. Pokud žalobce věděl, že bude možné předmětné pozemky

z exekučního řízení vyjmout, nebylo by nic jednoduššího, než o této skutečnosti informovat zástupce investora nebo správní orgán I. stupně a v jejich součinnosti hledat řešení situace. Ze správního spisu je však patrné, že byl žalobce po celou dobu vyvlastňovacího řízení nečinný. V případě, že by tak učinil, byla by možnost uzavřít smlouvu i během vyvlastňovacího řízení, nicméně za dané situace nebyl kontraktační proces možný.

14. Dále žalovaný dodal, že z hlediska procesní ekonomie a z důvodu veřejného zájmu není možné čekat donekonečna a předjímat, zda je vyvlastňovaný schopen zařídit odstranění exekutorského zástavního práva z předmětných pozemků a *de facto* umožnit realizaci dohody. V těchto případech je nutná aktivní participace vyvlastňovaného, nikoliv jeho pasivní čekání na uskutečnění vyvlastnění, které bude následně rozporovat.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

15. ŘSD ČR ve svém přípisu ze dne 6. 6. 2023 uplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení, ve věci se do vyhlášení rozsudku v předmětné věci písemně nevyjádřilo.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s. Krajský soud uvádí, že věc projednal a rozhodl o ní bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s tímto postupem krajského soudu souhlasili. Krajský soud přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Dospěl přitom k níže uvedeným skutkovým zjištěním a právním závěrům.
17. Soud ověřil, že žaloba byla podána ve lhůtě stanovené v § 2 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“). Napadená rozhodnutí byla zástupci žalobce doručena dne 23. 3. 2023, žaloba byla odeslána dne 21. 4. 2023, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
18. **Žaloba není důvodná.**

Skutkový stav

Řízení předcházející vydání rozhodnutí A

19. Ze správního spisu bylo zjištěno, že ŘSD ČR prostřednictvím společnosti PRAGOPROJEKT, a. s. podalo dne 6. 5. 2022 správnímu orgánu I. stupně žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, a to ke spoluvlastnickému podílu žalobce ve výši id. 1/3 k pozemku p. č. XA, které bylo následně vedeno pod sp. zn. KUKHK 16846/DS/2022 (dále jen „vyvlastňovací řízení A“).
20. Již z obsahu správního spisu – z výpisu z katastru nemovitostí (str. 20-21 správního spisu) – je patrné, že jsou vydány exekuční příkazy k prodeji nemovité věci, a to exekuční příkaz k prodeji nemovitých věcí Exekutorského úřadu Praha 1 ze dne 23. 3. 2020, č. j. 099 Ex 3335/2017-194, exekuční příkaz k prodeji nemovitých věcí Exekutorského úřadu

Praha 1 ze dne 23. 3. 2020, č. j. 099 Ex 3621/2018-132, a exekuční příkaz k prodeji nemovitých věcí Exekutorského úřadu Praha 1 ze dne 23. 3. 2020, č. j. 099 Ex 2040/2019-83.

21. Dne 11. 5. 2022 bylo oznámeno zahájení vyvlastňovacího řízení a dne 11. 7. 2022 bylo oznámeno nařízení ústního jednání. Ústního jednání, které se konalo dne 24. 8. 2022, se účastnila osoba pověřená za žadatele, vyvlastňovaný se bez omluvy nedostavil. Žalobce se správním orgánem I. stupně v průběhu řízení nekomunikoval, nepodával námitky a jedině jeho podání ze dne 12. 9. 2022 žádné námitky a ani žádné návrhy na doplnění dokazování neobsahovalo.
22. Posléze bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí A, proti kterému podal žalobce odvolání. Stejně jako v žalobě v něm argumentoval tím, že ŘSD ČR se žalobcem nevedlo kontraktační proces o dobrovolném prodeji nemovitosti a rozhodnutí správního orgánu I. stupně tuto skutečnost překlenuje konstatováním, že na pozemku vážně exekutorské zástavní právo. Uvedené však žalobce dle svých tvrzení namítal již během vyvlastňovacího řízení.
23. Z odůvodnění rozhodnutí A je patrné, že žalovaný se námitkou absence kontraktačního procesu zabýval, konstatoval existenci zatížení pozemku exekutorským zástavním právem a také to, že žalobce během vyvlastňovacího řízení nikterak nekomunikoval. V návaznosti na obsah žaloby bylo žalovaným vydáno opravné rozhodnutí A.

Řízení předcházející vydání rozhodnutí B

24. Ze správního spisu bylo zjištěno, že ŘSD ČR prostřednictvím výše uvedené společnosti podalo dne 24. 1. 2020 správnímu orgánu I. stupně žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, a to ke spoluvlastnickému podílu žalobce ve výši id. 1/3 k pozemkům p. č. XC, p. č. XD a p. č. XE, ze kterého se během vyvlastňovacího řízení oddělil pozemek p. č. XF. Toto řízení bylo správním orgánem I. stupně dále vedeno pod sp. zn. KUKHK-10551/MJ/2020 (dále jen „vyvlastňovací řízení B“).
25. Dne 8. 4. 2020 bylo správním orgánem I. stupně vydáno uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení a na den 21. 7. 2021 bylo nařízeno ústní jednání. Z tohoto se žalobce omluvil z důvodu zaplavení jeho nemovitosti, v rámci jeho podání bylo uvedeno, že nedošlo k pokusu o uzavření dohody, kterou s ohledem na předpokládaný zákonný osminásobek ceny stanovené znaleckým posudkem by byl ochoten uzavřít a k podání byl přiložen znalecký posudek. Následně správní orgán I. stupně nařídil další ústní jednání na 16. 9. 2021, ze kterého se opětovně žalobce omluvil. Tato omluva byla přijata a další jednání nařízeno na 1. 11. 2021, ze kterého se z důvodu zhoršení jeho zdravotního stavu omluvil a toto jednání se konalo pouze za účastní ŘSD ČR. Správní orgán I. stupně vyzval svým usnesením žalobce k předložení zdravotního potvrzení vystaveného lékařem a určil mu přiměřenou lhůtu. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, žalovaný svým rozhodnutím ze dne 18. 5. 2022, č. j. MD 38872/2021-930/7, odvolání zamítl. Následně bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí B, ve kterém se námitkami žalobce ze dne 21. 7. 2021 správní orgán I. stupně vypořádal na str. 3-4.
26. Dle správního spisu – z výpisu z katastru nemovitostí (str. 238-241 správního spisu) – je patrné, že jsou vydány exekuční příkazy k prodeji nemovité věci (pozemků vyvlastňovaných prvostupňovým rozhodnutím B), a to exekuční příkaz k prodeji nemovitých věcí Exekutorského úřadu Praha 1 ze dne 30. 3. 2020, č. j. 099 Ex 3335/2017-

195, exekuční příkaz k prodeji nemovitých věcí Exekutorského úřadu Praha 1 ze dne 30. 3. 2020, č. j. 099 Ex 3621/2018-41, a exekuční příkaz k prodeji nemovitých věcí Exekutorského úřadu Praha 1 ze dne 30. 3. 2020, č. j. 099 Ex 2040/2019-84.

27. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí B žalobce mj. opětovně uvedl, že s ním nebyl realizován kontraktační proces před zahájením vyvlastnění a v prvostupňovém rozhodnutí B se s touto námitkou vypořádal správní orgán I. stupně stroze a bez obsáhlejšího odůvodnění.
28. Žalovaný poté vydal rozhodnutí B. V návaznosti na obsah žaloby žalovaný vydal opravné usnesení B.

Právní posouzení

29. Pokud jde o právní posouzení věci, považuje na tomto místě krajský soud za vhodné připomenout, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznámá, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).
30. Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).
31. K námitce nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí z důvodů jejich vnitřní rozpornosti, tj. pro nedostatek důvodů, soud uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí a zjistit jeho obsah nebo v něm uvedené důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS).
32. Není pochyb o tom, že rozpor výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním může obecně zakládat nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nesrozumitelnost a že takovou nepřezkoumatelnost může způsobit i rozporná identifikace rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku a odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, čj. 3 Ads 14/2012-72). Dle názoru krajského soudu však nejde o nyní projednávaný případ (k tomu srov. níže).
33. V otázce požadavků na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí lze poukázat například na rozsudek ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, „*proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů*“. Jinými slovy z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Povinnost odůvodnit rozhodnutí však z druhé strany nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně

například náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně zaplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).

34. Krajský soud má za to, že z odůvodnění obou napadených rozhodnutí jsou dostatečně patrné všechny výše uvedené náležitosti a ani jedno z nich netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Nadto soud doplňuje, že nepřezkoumatelností rozhodnutí je povinen se zabývat *ex offio*.
35. Dle § 77 odst. 1 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.
36. Pro absenci výslovné pozitivněprávní úpravy nicotnosti tento pojem řešila především správní judikatura, přičemž např. Vrchní soud v Praze (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94) konstatoval, že právní úprava nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.) Následně pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publikovaném pod č. 793/2006 Sb. NSS, učinil právní závěr, že nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.
37. K pojmu nicotnosti rozhodnutí se následně podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS. K vymezení nicotnosti a její podstaty přistoupil v situaci, kdy soudní řád správní i správní řád pojem „*nicotnost rozhodnutí*“ používá, ale nepodává jeho *legální definici a charakteristiku*. Učinil přitom tyto závěry: „*Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, absolutní neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není běžným*

rozhodnutím nezákonným, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě běžných vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Logicky jde o právní nullum a platí zásada quod nullum est, nullum prodest effectum (srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 139). V tomto ohledu se jedná o tradičně podávané charakteristické vlastnosti nicotnosti, které lze nalézt již v československé správněprávní literatuře (srov. např. Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha-Brno : nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 24 a násl.; nebo Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich a. s., 1934, s. 268 a násl.). Obdobné závěry jsou rovněž obsaženy jak v současné odborné literatuře zahraniční (srov. Starościak, J. Prawo Administracyjne. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 245 a násl.; či Erbguth, W. Allgemeines Verwaltungsrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 134.), tak i domácí (např. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 369; nebo Staša, J. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 212 a násl.).“

38. Soud se tedy nejprve zabýval jak nicotností, tak nepřezkoumatelností žalobou napadených rozhodnutí. Žalobce uvádí, že žalovaný v nich rozhodoval o odvolání proti neexistujícímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tuto skutečnost dovozuje z nesprávného označení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku a odůvodnění rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.
39. Přestože je nutno připustit, že obě napadená rozhodnutí skutečně výše uvedená pochybení obsahovala, z napadených rozhodnutí bylo zřejmé, o jakých prvostupňových rozhodnutích žalovaný rozhodoval (a jakých nemovitostí se tato týkala), což dokládá i skutečnost, že žalobce přímo ve své žalobě na konkrétní chyby – konkrétně a ve vztahu ke každému prvostupňovému rozhodnutí individuálně - upozorňuje. Žalovaný uvedené chyby napravit vydáním opravných rozhodnutí, kterými opravil zřejmou nesprávnost v označení příslušných prvoinstančních rozhodnutí i názvů katastrálních území a čísel LV. Jeho postup přitom plně odpovídal dikci § 70 správního řádu, neboť chyby v tomto směru představovaly zřejmou nesprávnost žalobou napadených rozhodnutí v porovnání s obsahem správních spisů, zejména pak s rozhodnutími správního orgánu I. stupně, kdy ze specifikace předmětů řízení bylo zřejmé, že žalovaný v odvolacích řízeních rozhodoval právě a jen o prvoinstančním rozhodnutí A a dále o prvoinstančním rozhodnutí B.
40. Podle § 70 správního řádu *opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné*

rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen. Opravné rozhodnutí má hmotněprávní účinky, nicméně by nemělo mít vliv na práva nabytá v dobré víře, neboť zásahem do textu rozhodnutí nelze měnit jeho obsah, nejedná se o opravný prostředek ani o nové rozhodnutí (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*, BOVA POLYGON, Praha 2006, s. 418, shodně k § 164 o. s. ř. Drápal, L. in Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M. *Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání*, C.H. Beck, Praha 2003, s. 164). Jiné vady rozhodnutí, které nenaplní hypotézu § 70 správního řádu, lze napravit jen cestou řádných či mimořádných opravných prostředků, mohou být též předmětem soudního přezkumu. Opravné rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byť jde o rozhodnutí *sui generis* o věci samé (jde o akcesorické rozhodnutí, které nemůže existovat bez opravovaného rozhodnutí).

41. Tvzení žalobce o tom, že žalovaný se v žalobou napadených rozhodnutích zabývá neexistujícími prvoinstančními rozhodnutími, se tedy nezakládá na pravdě, když obě žalobou napadená rozhodnutí je nutné brát bez dalšího v potaz ve znění jejich opravných rozhodnutí, byť vydaných až po podání žaloby. Z tohoto důvodu je námitka žalobce o jejich údajné nepřezkoumatelnosti i nicotnosti nedůvodná. Správní řád nadto nestanovuje lhůtu, po jejímž uplynutí by už k vydání opravného rozhodnutí nemohlo dojít. Postup žalovaného – byť v návaznosti na zaslání žaloby k vyjádření – je tak v souladu se zákonem.
42. Krajský soud v tomto ohledu dodává, že přestože výroky odvolacího rozhodnutí žalovaného neobsahovaly správnou spisovou značku prvostupňového rozhodnutí, žalobci i s ohledem na text podané žaloby muselo být zřejmé, jakých prvostupňových rozhodnutí se odvolací rozhodnutí týkají. Lze dodat, že žádnou konkrétní argumentaci zpochybňující toto východisko (např. možnou záměnu s jinými vyvlastňovanými pozemky žalobce či jiné skutečnosti vyvolávající pochybnosti týkající se daného rozhodnutí) nenabízí v žalobě ani sám žalobce. Ani proto mu tedy nelze přisvědčit, že by žalovaný rozhodoval o odvoláních, která žalobce nepodal, resp. o odvoláních proti neexistujícím rozhodnutím.
43. Samotnou podstatou projednávané žaloby je však posouzení toho, zda v daném případě byla splněna podmínka § 5 odst. 5 písm. b) zákona o vyvlastnění, která vylučuje nutnost vedení jednání o smluvním převodu nemovitostí (tzv. kontraktní proces umožňující dohodu vlastníka pozemků s žadatelem o vyvlastnění) před zahájením vyvlastňovacího řízení.
44. Soud předesílá, že vyvlastnění nemovité věci představuje samo o sobě zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva fyzické nebo právnické osoby (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Nejde však bez dalšího o zásah nedovolený nebo nepřiměřený. Vlastnické právo je za určitých podmínek omezitelné, zejména v případě kolize s dalším základním právem anebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Podle odstavce 4 téhož článku je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.
45. Konkrétní podmínky pro vyvlastnění jsou pro účely nyní posuzované věci stanoveny v zákoně o vyvlastnění a liniovém zákoně.

46. Liniový zákon v § 3 odst. 1 stanoví, že „*[p]ro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným pro uskutečnění dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací platí zákon o vyvlastnění, pokud tento zákon nestanoví jinak.*“
47. Vyvlastnění je podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění „*přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*“
48. Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému. Pokud se doručuje do ciziny, platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy vyvlastnitel odeslal návrh na uzavření smlouvy prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.
49. Dle § 5 odst. 5 písm. b) zákona o vyvlastnění se splnění podmínky podle odstavce 1 nevyžaduje, je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného.
50. Jak již bylo předešláno, z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že z evidence katastru nemovitostí je patrné, že na předmětných LV jsou evidovány exekuční příkazy k prodeji nemovitých věcí, nemovitosti tedy nejsou zatíženy exekutorským zástavním právem ve smyslu § 73a exekučního řádu, tak, jak je nesprávně v obou prvoinstančních i obou napadených rozhodnutích uvedeno. Krajský soud má za to, že při psaní všech rozhodnutí došlo k terminologické nepřesnosti. V jednotlivých žádostech o vyvlastnění, kterými byla vyvlastňovací řízení zahájena, je tedy správně uvedeno, že vyvlastňované pozemky nejsou zatíženy žádnými právy třetích osob, zástavním právem ani právem odpovídajícím věcnému břemenu. Nad to soud podotýká, že v případě existence zástavního práva (bez ohledu na to, zda se jedná o právo smluvní či vnucené) k vyvlastňované nemovitosti by zástavní věřitel měl být s ohledem na § 17 zákona o vyvlastnění účastníkem vyvlastňovacího řízení.
51. Dle komentáře k exekučnímu řádu je exekuční příkaz rozhodnutím *sui generis*, kterým soudní exekutor určuje způsob provedení exekuce. V případě vymáhání peněžité částky určuje, který majetek bude k vymožení vymáhané pohledávky použit, a současně ho pro účely exekuce zajišťuje. V důsledku jeho vydání vznikají speciální inhibitoria omezující povinného a na ně navazující arrestatoria omezující či zavazující další osoby zúčastněné na řízení (typicky plátce mzdy nebo poddlužníka) odpovídající zvolenému způsobu provedení exekuce. Účelem inhibitorií i arrestatorií je zabránit tomu, aby exekučně postižený majetek unikl z dosahu exekuce, a zajistit to, aby ho bylo možno použít k uspokojení vymáhaných nároků. Konkrétní podoba inhibitorií a arrestatorií odpovídá jednotlivým zvoleným způsobům provedení exekuce.
52. Exekuční příkaz má tedy mj. blokační účinky ve smyslu § 47 odst. 6 exekučního řádu (spojené se vznikem tzv. speciálního inhibitoria), podle kterého „*majetek, který je postižen exekučním příkazem, nesmí povinný převést na jiného, zatížit ho nebo s ním jinak nakládat.*“

53. Na základě výše uvedeného má tedy krajský soud za to, že podmínka § 5 odst. 5 písm. b) zákona o vyvlastnění byla v daném případě splněna, neboť v době podání žádosti ŘSD ČR byly v evidenci katastru nemovitostí evidovány zápisy o vedení exekuce ve vztahu k předmětným nemovitostem. ŘSD ČR tedy s ohledem na princip pravdivosti zápisů ve veřejných seznamech vyjádřený v § 980 odst. 2 občanského soudního řádu vycházelo ze správnosti tohoto stavu (zápisu).
54. Správní orgány tedy správně vyhodnotily, že kontraktační proces předcházející samotnému vyvlastňovacímu řízení nebylo nutné vést, byť po celou dobu správního i soudního řízení používaly nepřesnou terminologii. Přestože žalobce ve své žalobě polemizoval s účinky exekutorského zástavního práva ve vztahu k zákazu nakládání s předmětnými nemovitostmi, s ohledem na výše uvedená zjištění z obsahu správního spisu se touto částí žalobní námitky soud obsáhleji zabývat nebude. V případě, že by žalobce dovedl z nesprávně používaného termínu vztahujícímu se k zápisu exekuce porušení jeho subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., měl tento nedostatek v žalobě namítnout, k tomu však ze strany žalobce nedošlo.
55. Skutečnost, že žalobce ve vyvlastňovacím řízení B uvedl, že má zájem se s ohledem na případný osminásobek ceny za předmětné pozemky dohodnout, nemohla mít vliv na posouzení obligatornosti kontraktačního procesu, který vlastnímu vyvlastňovacímu řízení předchází. Nicméně tyto okolnosti mohou mít pro civilní soud vliv na posouzení spravedlivosti a přiměřenosti výše náhrady za vyvlastnění. Pro úplnost krajský soud doplňuje, že žalobce byl ve vyvlastňovacím řízení A po celou dobu nečinný.
56. Spíše pro úplnost krajský soud zdůrazňuje, že v případě řízení předcházejícího vydání rozhodnutí A byla žádost ŘSD ČR o zahájení vyvlastňovacího řízení podána dne 6. 5. 2022 s tím, že exekuční příkazy k prodeji nemovité věci jsou v katastru nemovitostí evidovány od data 23. 3. 2020. Postup správních orgánů tedy byl správný.
57. V případě řízení předcházejícího vydání rozhodnutí B byla žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení podána dne 24. 1. 2020 a dne 8. 4. 2020 bylo správním orgánem I. stupně vydáno uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení. Exekuční příkazy k prodeji nemovitostí (pozemků vyvlastňovaných prvostupňovým rozhodnutím B) byly do katastru nemovitostí zapsány s účinností ode dne 30. 3. 2020, tedy po zahájení vyvlastňovacího řízení. V této souvislosti však považuje krajský soud za nutné zmínit, že z katastru nemovitostí bylo zřejmé, že předmětné pozemky (vyvlastňované rozhodnutím B) byly zatíženy exekučním právem. V době uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení již byly v katastru nemovitostí propsány exekuční příkazy k prodeji těchto nemovitostí a bylo zřejmé, že kontraktační proces – s ohledem na výše uvedené – proběhnout nemůže. Správní orgán tak postupoval správně, když předmětné pozemky vyvlastnil s tím, že o těchto kontraktační proces nebylo a není možné vést (k okamžiku uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení a zejména k okamžiku rozhodnutí ve věci samé správními orgány obou stupňů).
58. Z kontextu tvrzení uváděných v žalobě, která se vztahují k nezákonnosti výše náhrady za vyvlastnění, a ze znění petitu žaloby, není možné dospět k závěru, že by se žalobce v tomto řízení domáhal projednání výroku o náhradě za vyvlastnění, ke kterému správní soudy obecně nejsou příslušné. Tento závěr ostatně plyne přímo z ustanovení § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, podle něhož *„výrok podle § 24 odst. 3 citovaného zákona 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.“ a dvoj kolejnost soudního přezkumu vyvlastnění byla řešena i soudně (např. usnesení NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-50). Z tohoto důvodu tedy nebylo nutné v rámci tohoto řízení vydávat usnesení o vyloučení části žaloby, která napadala správnost určení náhrady za vyvlastnění k samostatnému řízení dle § 244 a násl. o. s. ř.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Soud tak s ohledem na výše uvedené neshledal žalobou důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadených rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
60. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.
61. Výrok III. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 27. června 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu