



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) M. H., b) Mgr. J.Š.**, oba zastoupeni JUDr. Janem Najmanem, advokátem se sídlem nám. Republiky 53, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2023, č. j. KrÚ 65000/2023/12V/OMSŘI/Kn, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 15. 11. 2023, č. j. 52 A 47/2023-56,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení, zda při vyvlastnění pozemků byla splněna podmínka přípustnosti vyvlastnění spočívající v tom, že vlastnické právo k nim za účelem uskutečnění stavby dopravní infrastruktury nebylo možné získat dohodou nebo jiným způsobem [§ 3 odst. 1 věta druhá zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo k stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, *a contrario*]. Její splnění vyžadovalo, aby byl vyvlastňovaným 90 dnů před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení doručen návrh kupní smlouvy splňující zákonné požadavky. Současně se měl vyvlastnitel ve lhůtě nejméně 30 dnů před podáním této žádosti pokusit s vyvlastňovanými o návrhu smlouvy jednat [§ 3 odst. 6 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení

výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020; od 1. 1. 2024, kdy byl změněn název zákona novelou provedenou zákonem č. 465/2023 Sb., jde o zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů].

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) byla spoluvlastnicí pozemků parc. č. XA o výměře 2 532 m², parc. č. XB o výměře 303 m² a parc. č. XC o výměře 155 m², vše v katastrálním území Trnová, obec Pardubice (dále jen „pozemky“), se spoluvlastnickým podílem o velikosti ideální čtvrtiny. Žalobce (dále jen „stěžovatel“) byl jejich spoluvlastníkem s podílem o velikosti ideálních tří čtvrtin.

[3] Magistrát města Pardubic (dále jen „vyvlastňovací úřad“) rozhodnutím ze dne 5. 4. 2023, č. j. MmP 45274/2023, sp. zn. SÚ 9329/2019/OL, odňal stěžovatelům vlastnické právo k jejich pozemkům [výrokem I tohoto rozhodnutí podle § 24 odst. 3 písm. a) bodu 3. zákona o vyvlastnění, za použití liniového zákona]. To přešlo na Českou republiku a k hospodaření s pozemky se stalo příslušným Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace (od 1. 1. 2024 Ředitelství silnic a dálnic s. p.; dále jen „vyvlastnitel“) za účelem uskutečnění veřejně prospěšné stavby „I/36 Pardubice, Trnová – Fáblovka – Dubina“ (tj. stavby budoucího severovýchodního obchvatu Pardubic). Dalšími výroky tohoto rozhodnutí rozhodl vyvlastňovací úřad o povinnosti započít s účelem užívání vyvlastnitelem (výrok II), o náhradě za vyvlastnění pro oba stěžovatele (výrok III) a o nákladech řízení (výrok IV). Stěžovatelé podali proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví.

[4] Následně se stěžovatelé proti rozhodnutí žalovaného bránili žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Rozhodnutí žalovaného přezkoumal v rozsahu týkajícím se vyvlastnění pozemků, část týkající se náhrady za vyvlastnění jsou příslušné přezkoumávat soudy v občanském soudním řízení. Stěžovatelé nezpochybňovali zákonnost účelu sledovaného vyvlastněním, veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažující nad zachováním jejich dosavadních práv (§ 3 odst. 1 věta první zákona o vyvlastnění), soulad vyvlastnění s cíli a úkoly územního plánování (§ 3 odst. 2 téhož zákona) ani nezbytnost rozsahu vyvlastnění k dosažení sledovaného účelu (§ 4 odst. 1 téhož zákona). Namítali však, že vyvlastnitel zneužil svého dominantního postavení a žádost o vyvlastnění podal s jediným cílem, aby se vyhnul zákonnému požadavku poskytnout osminásobek obvyklé ceny pozemků. Krajský soud se s touto námitkou neztotožnil. Podle jeho názoru vyvlastnitel učinil nabídku osminásobku ceny zjištěné znaleckým posudkem zpracovaným v intencích § 3b odst. 2 liniového zákona a při jednáních se stěžovateli nepostupoval toliko formálně. Samotná cena stanovená v rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu je předmětem jiného řízení a krajský soud ji v napadeném rozsudku nepřezkoumával.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Stěžovatelé podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhují jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Rozsudek i předcházející rozhodnutí správních orgánů považují za věcně nesprávná, nespravedlivá a ve vztahu k nim diskriminující.

[6] V právním státě by se podle stěžovatelů mělo přistoupit k vyvlastnění nemovitého majetku jen zcela mimořádně, např. za situace, kdy dotčená osoba nekomunikuje, skrývá se nebo obstruuje. Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že práva k pozemkům potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění nebylo možné získat dohodou nebo jiným způsobem, což je podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění *a contrario* podmínkou přípustnosti vyvlastnění. Zdůrazňují (a to i s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 10 As 358/2022-104), že se o dohodu s budoucím vyvlastnitelem snažili velmi intenzivně. Seděli s ním v sídle jeho pardubické správy, byť schůzka nepřinesla žádný konkrétní posun. Bylo nicméně v silách vyvlastnítele dosáhnout s nimi dohody (povinnost zkoumat, zda tomu tak bylo, shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, č. 3188/2015 Sb. NSS). Postačovalo, aby souhlasil se jmenováním nezávislého znalce soudem, načež by bylo možné vyčkat na znalecké závěry a dospět k mimosoudní dohodě.

[7] Pod pojmy „*dohoda nebo jiný způsob*“ podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění stěžovatelé zařazují nejen „klasickou“ smlouvu kupní uzavřenou v režimu liniového zákona, nýbrž i tzv. prétorský smír uzavřený před soudem postupem podle § 67 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), anebo mediační dohodu uzavřenou podle zákona o mediaci, popřípadě klasický soudní smír v zahájeném řízení sporném. Připomínají, že Okresní soud v Pardubicích (dále jen „okresní soud“) v řízení vedeném pod sp. zn. 11 C 172/2018 rozhodoval o jejich žalobě proti vyvlastniteli o splnění povinnosti učinit návrh na získání potřebných práv k pozemkům dohodou podle § 3 odst. 2 liniového zákona. V tomto řízení stěžovatelé usilovali také o to, aby jejich pozemky ocenil znalec ustanovený soudem, a nikoli znalec oslovený vyvlastnitelem. Stěžovatelé byli připraveni akceptovat závěry soudem ustanoveného znalce. Uvedené řízení však bylo zastaveno pro nedostatek pravomoci. Kromě toho bylo vedeno i řízení o návrhu stěžovatelů na uzavření a schválení tzv. prétorského smíru, které ve výsledku zmařil vyvlastnitel tím, že si stál na závěrech jím oslovených znalců.

[8] Stěžovatelé si nedokážou dost dobře představit, jaké další aktivity, včetně oslovení jimi zvoleného soudního znalce, měli vyvíjet, aby příslušné instituce přesvědčili, že nechtějí vyvlastňovacímu návrhu čelit. Právě ze znaleckých závěrů jimi osloveného znalce nakonec vycházela i výše náhrady za vyvlastnění. Tento znalec ocenil pozemky ve vyvlastňovací fázi na hodnotu o 3 354 % větší, než jak byly oceněny před vyvlastněním. Podle stěžovatelů mohla být celá záležitost vypořádána uzavřením kupní smlouvy, obsahovala-li by kupní cenu určenou v souladu s § 10 odst. 1 zákona o vyvlastnění jako cenu obvyklou [podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů] vynásobenou koeficientem 8 ve smyslu § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona.

[9] Je-li stěžovatelům vytýkáno, že v žalobě bez znalosti odkazovali na případ bývalého ministra zemědělství, krajskému soudu uniklo, že stěžovatelé tento případ dobře znají a se žádostí o ocenění svých pozemků se obrátili na obchodní společnost Česká znalecká, a.s., která v něm vyhotovila znalecký posudek (což vyplývá ze str. 33 rozhodnutí

vyvlastňovacího úřadu). Velmi je proto mrzí závěrečná poznámka krajského soudu, že se nemohou „domáhat toho, aby i v jejich případě byl porušen zákon“. Nejsou si vědomi toho, že by si ve věci v minulosti počínali nezákonně.

[10] Žalovaný se plně ztotožnil se závěry krajského soudu a v podrobnostech odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

[11] Osoba zúčastněná na řízení možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je přípustná, byla podána oprávněnými navrhovateli, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval věcí pouze v rozsahu týkajícím se vyvlastnění práv k pozemkům. Ve správním soudnictví lze totiž podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění přezkoumávat pouze tyto výroky, zatímco výroky o náhradě za vyvlastnění podle § 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění jsou přezkoumatelné v řízení podle části páté občanského soudního řádu [viz § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění; blíže též nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08 (N 82/53 SbNU 33; 171/2009 Sb.)].

III.a Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[15] Stěžovatelé namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jen obecným odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. při vymezení důvodů podání kasační stížnosti, aniž by v tomto ohledu uvedli jakoukoli argumentaci. Nejvyšší správní soud proto jen stručně uvádí, že napadený rozsudek nepřezkoumatelný není a jsou z něj seznatelné důvody, pro které krajský soud žalobu zamítl (k pojmu nepřezkoumatelnosti srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti je vyhrazeno výjimečným případům, v nichž není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

III.b Obecně k přípustnosti vyvlastnění z hlediska postupu vyvlastnitelů v kontrakčním procesu

[16] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění „[v]yvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu

pokračování

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.“

[17] Podstata argumentace stěžovatelů spočívá v tom, že vyvlastnění jejich pozemků bylo nepřípustné, neboť práva potřebná pro uskutečnění stavby severovýchodního obchvatu Pardubic bylo možné získat dohodou. Vzhledem k tomu, že jde o stavbu dopravní infrastruktury, použije se při vyvlastnění pozemků také liniový zákon, jenž je zvláštní právní úpravou mj. vůči zákonu o vyvlastnění. Podle § 3 odst. 6 liniového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020, je u staveb dopravní infrastruktury *„podmínka přípustnosti vyvlastnění spočívající v nemožnosti získat tato práva dohodou nebo jiným způsobem splněna, pokud byl vyvlastňovanému doručen návrh na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, která jsou předmětem vyvlastnění, a smlouva nebyla ve lhůtě 90 dnů ode dne doručení návrhu uzavřena, přestože se vyvlastnitel nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat“* (ode dne 1. 1. 2021, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 403/2020 Sb., je lhůta k uzavření smlouvy zkrácena na 60 dnů). Jde o jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která ve spojení s ostatními podmínkami brání tomu, aby bylo vyvlastněním nepřiměřeně (v rozporu s požadavkem proporcionality), a tudíž neústavně zasaženo do práva dotčeného vlastníka vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

[18] Stěžovatelé nepochybnují, že vyvlastnitel dodržel lhůty podle § 3 odst. 6 liniového zákona, nesouhlasí však se závěrem krajského soudu, že se *„pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat“*, a to skutečně, nikoli pouze formálně. Již v žalobě tvrdili, že s ohledem na jejich nesouhlas s nepřiměřeně nízkou cenou pozemků, kterou jim vyvlastnitel nabídl na základě jím zadaného znaleckého posudku v rozporu s právními předpisy, měla nabídka vyvlastnitelů vycházet ze závěrů znalce, kterého ustanoví soud.

[19] Nejvyšší správní soud připomíná právní názory vyslovené v jeho dřívějších rozhodnutích, v nichž provedl výklad § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění upravujícího obdobnou podmínku přípustnosti vyvlastnění. Toto ustanovení se – při tehdy chybějící zvláštní právní úpravě (přede dnem 31. 8. 2018, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 169/2018 Sb.) – použilo i při vyvlastnění za použití liniového zákona. Podle Nejvyššího správního soudu *„[z]ákon o vyvlastnění de facto ukládá vyvlastniteli povinnost, aby se pokusil dosáhnout majetkoprávní změny a získat práva k potřebnému pozemku nebo stavbě jiným, méně omezujícím způsobem, než je vyvlastnění, a to v rovině soukromého práva. Teprve poté je přípustné vyvlastnění, resp. zahájení vyvlastňovacího řízení podle § 18 zákona o vyvlastnění [...]“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39). Zároveň ale platí, že *„[p]okud vlastník pozemku od samého počátku výslovně deklaruje, že nemá zájem na uzavření dohody a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení, pak nelze po vlastníkově stavby požadovat, aby zbytečně vynakládal prostředky na vypracování znaleckého posudku nebo vyhledání pozemku vhodného ke směně. Nelze po něm ani požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající velký rozdíl v představě o náhradě za pozemek mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39).

[20] Vyvlastňovací úřad byl v řízení o žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení povinen posoudit, zda jeho podání předcházelo kontraktnímu procesu mezi vyvlastnitelem a stěžovateli odpovídající požadavkům podle § 3 odst. 6 liniového zákona. Nejvyšší správní soud již k posuzování obdobné podmínky podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění uvedl, že jakýkoli závěr musí být učiněn „v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Zejména je rozhodující, zda vůbec vyvlastňovaný na návrh kupní smlouvy nějak reaguje, a pokud ano, zda jsou jím vyslovené požadavky vyvlastnitelem reálně splnitelné a bude jejich splněním zajištěna možnost realizace účelu vyvlastnění.“ Vždy „je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnítele dosažení dohody s vyvlastňovaným. Nemůže jít toliko o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavření kupní smlouvy a na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy) nikterak nereaguje či reaguje zástupnými důvody, které svědčí spíše o neochotě vyjít vyvlastněnému vstříc. Jestliže ten vysloví reálné požadavky umožňující dosažení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoli pouze formálně) o takovém řešení jednal. V opačném případě nelze považovat podmínku dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění za splněnou. Ovšem zásadně platí, že míra aktivity vyžadované 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.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 174/2014-44). Uvedený právní názor se použije i při výkladu § 3 odst. 6 liniového zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 As 166/2022-93, bod 77).

[21] Podmínka přípustnosti vyvlastnění podle § 3 odst. 6 liniového zákona je splněna, odpovídá-li návrh na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě zákonem požadavkům. Podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění je vyvlastnitel povinen k návrhu smlouvy předložit znalecký posudek, podle kterého navrhl vyvlastňovanému cenu za získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě. Podle § 3b odst. 1 liniového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020, získávají-li se práva k pozemku nebo ke stavbě podle zákona upravujícího vyvlastnění, potřebná pro uskutečnění stavby dopravní infrastruktury koupí, musí být v kupní smlouvě sjednána kupní cena ve výši ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 8 v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku [písm. a)], nebo koeficientem 1,15 v případě stavebního pozemku nebo stavby [písm. b)]; ode dne 1. 1. 2021, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 403/2020 Sb., činí tento koeficient 1,5]. Podle § 3b odst. 2 věty první liniového zákona 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.

[22] Právní závěr o splnění dané podmínky přípustnosti vyvlastnění vyžaduje také posouzení zákonnosti postupu před zahájením vyvlastňovacího řízení. Vyvlastňovaný může v řízení o žalobě proti výrokům o vyvlastnění práv k pozemku nebo stavbě za účelem ochrany svých práv uplatňovat také námitky proti znaleckému posudku, který vyvlastnitel předložil v kontraktním procesu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 176/2019-53, body 29 a násl.). To nezpochybňuje ani nedávný právní názor Nejvyššího správního soudu, že se námitky vad takového znaleckého posudku vztahují „výhradně k výroku o náhradě za vyvlastnění podle § 24 odst. 4 téhož zákona, který se projednává v občanském soudním řízení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, č. j. 4 As 1/2022-66, bod 54). Krajský soud tento právní názor v napadaném

pokračování

rozsudku zmiňuje v tom smyslu, že na rozdíl od výše shrnutých východisek přezkum znaleckého posudku v tomto řízení vylučuje. Podle Nejvyššího správního soudu se však rozsudek, v němž byl tento právní názor vysloven, výslovně nezabýval (a ani to tehdy nebylo namítáno) významem vad znaleckého posudku pro splnění povinnosti vyvlastnitele navrhnout uzavření kupní smlouvy, v níž by kupní cena představovala osminásobek obvyklé ceny [§ 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona]. Nesplnění této povinnosti by přitom zakládalo pochybení, které při rozhodování o náhradě za vyvlastňování ve vyvlastňovacím řízení zhojit nelze. Vyvlastňovaný by v něm již nemohl přijmout řádně učiněnou nabídku. Koeficient 8 se použije jen v návrhu smlouvy ve fázi před vlastním vyvlastňovacím řízením.

[23] Krajský soud nezpochybnil výše shrnutá východiska přezkumu ani tím, že ve svém rozsudku poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž *„otázka, zda se osoba zúčastněná na řízení pokusila o dobrovolné uzavření kupní smlouvy v souladu se zákonem o vyvlastnění a zda bez oprávnění užívá pozemek stěžovatele k přípravným pracím, jsou irelevantní. V nynějším řízení je přezkoumávána zákonnost postupu správních orgánů, tedy městského úřadu a žalovaného, nikoli osoby zúčastněné na řízení, která byla ve vyvlastňovacím řízení účastníkem řízení, nikoli správním orgánem“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 7 As 335/2016-52, bod 35). Nejvyšší správní soud tyto své závěry vyslovil ve věci, v níž vyvlastňovací úřad zastavil vyvlastňovací řízení na základě zpětvzetí žádosti o jeho zahájení. Pro posouzení této věci nebyl rozhodný postup tehdejšího vyvlastnitele ve fázi před vlastním vyvlastňovacím řízením, neboť zpětvzetí žádosti bránilo jejímu věcnému posouzení, včetně posouzení splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění, že práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění nelze získat dohodou nebo jiným způsobem (§ 3 odst. 1 věta druhá zákona o vyvlastnění *a contrario*). Nesplnění této podmínky by bylo důvodem zamítnutí žádosti (§ 24 odst. 1 věta první zákona o vyvlastnění). Nešlo by o jiný důvod zastavení řízení, jak nesprávně tvrdil tehdejší stěžovatel, podle něhož by takovýto důvod zastavení byl příznivější z hlediska případného uplatňování nároku na náhradu škody.

III.c Vlastní posouzení postupu vyvlastnitele v průběhu kontraktačního procesu

[24] Po seznámení se s průběhem kontraktačního procesu, jenž je podrobně shrnut v rozhodnutí žalovaného, se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry krajského soudu, že vyvlastnitel se pokusil jednat se stěžovateli za účelem uzavření kupní smlouvy, jak to předpokládá § 3 odst. 6 liniového zákona.

[25] Obecně platí, že *„kontraktační jednání nelze omezovat na pouhé předložení nabídky a její případné přijetí či odmítnutí. Předmětné jednání je i samotné navázání vzájemné komunikace směřující ke sladění představ o zamýšlené transakci. Současně je zcela běžné, že se představy jednotlivých stran takového předmluvního jednání nesejdou a proces vyjednávání je neúspěšný, či z důvodu zcela odlišných představ není možné přikročit ani ke konkrétnějšímu nastavení podmínek smlouvy.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2023, č. j. 8 As 25/2023-71, bod 30).

[26] Z napadeného rozsudku, rozhodnutí žalovaného a příslušného správního spisu se podává, že vyvlastnitel podal žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení dne 28. 1. 2019. Ještě ve fázi před vlastním vyvlastňovacím řízením, ve dnech 18. 7. 2017 a 24. 7. 2017, byl

stěžovatelům postupně doručen návrh vyvlastnítele na uzavření kupní smlouvy společně se znaleckým posudkem č. 271/25/2017 vyhotoveným dne 29. 6. 2017 znalcem Ing. Radkem Machalou, kterým byla určena obvyklá cena pozemků stěžovatelů v celkové výši 168 100 Kč (56,22 Kč/m²). Při použití koeficientu 8 byla každému ze stěžovatelů nabídnuta kupní cena odpovídající jeho podílu, což v součtu činí 1 344 800 Kč. Stěžovatelé nesouhlasili s nabídnutou cenou a návrh na uzavření kupní smlouvy odmítli. Dne 7. 11. 2017 předložili vyvlastniteli znalecký posudek č. 4387-177/2017, vyhotovený dne 12. 10. 2017 znalcem Ing. Jaroslavem Bendou, jímž byla cena obvyklá jejich pozemků určena ve výši 1 000 Kč/m². Vyvlastnitel odmítl několikanásobně zvýšit cenu, nechal však vyhotovit nový znalecký posudek. Podle znaleckého posudku č. 2955-109/18 vyhotoveného dne 25. 6. 2018 znalcem Ing. Jaroslavem Mrázkem činila obvyklá cena pozemků 164 450 Kč (55 Kč/m²). Dne 18. 9. 2018 proběhlo jednání mezi vyvlastnitелеm a stěžovateli, které nevedlo k vzájemné dohodě. Stěžovatelům byl následně ve dnech 24. 9. 2018 a 26. 8. 2018 doručen nový návrh na uzavření kupní smlouvy, v němž kupní cena vycházela ze znaleckého posudku vyhotoveného znalcem Ing. Jaroslavem Mrázkem. Při použití koeficientu 8 byla každému ze stěžovatelů nabídnuta kupní cena odpovídající jeho podílu, což v součtu činí 1 315 600 Kč. Vyvlastnitel se pokusil vyvolat ještě jedno jednání. Příslušná výzva byla stěžovatelům doručena dne 12. 12. 2018 a stěžovatelé na ni reagovali odmítnutím návrhu. Vyvlastňovací úřad po zahájení řízení za účelem odstranění pochybností vyvlastnítele i stěžovatelů o správnosti znaleckého posudku ustanovil znalce Ing. Josefa Janka, který měl jednak určit cenu pozemků obvyklou i zjištěnou, jednak se měl vyjádřit ke znaleckým posudkům vyhotoveným Ing. Jaroslavem Bendou a Ing. Jaroslavem Mrázkem. Znaleckým posudkem č. 2059-19/2019 vyhotoveným Ing. Josefem Jankem dne 3. 5. 2019 byla určena cena obvyklá pozemků v celkové výši 200 000 Kč a cena zjištěná v celkové výši 141 460 Kč. Dále z něj vyplynulo, že posudek vyhotovený Ing. Jaroslavem Bendou nebyl použitelný pro účely vyvlastnění a byl v rozporu s cenovými předpisy. Posudek Ing. Jaroslava Mrázka byl naopak k datu ocenění použitelný pro účely vyvlastnění.

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že již tato zjištění umožňují závěr o nedůvodnosti námitek stěžovatelů. Vyvlastnitel se v souladu s § 3 odst. 6 liniového zákona pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat, jeho návrh vycházel ze znaleckého posudku vyhotoveného znalcem a použil v něm koeficient 8. Vyvlastnitel ve fázi před vlastním vyvlastňovacím řízením také reagoval na stanoviska stěžovatelů k navrhované kupní ceně, včetně toho, že zadal nový znalecký posudek jinému znalci. Oba znalci byli zapsáni v seznamu znalců, tlumočnicků a překladatelů vedeném Ministerstvem spravedlnosti. Znalecký posudek Ing. Josefa Janka potvrdil, že ocenění, které provedl Ing. Jaroslav Mrázek, je použitelné. Stěžovatelé tento závěr, jenž byl rozhodný pro posouzení naplnění podmínky návrhu kupní ceny podle § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona, v žalobě nijak nezpochybnili. Ve svých rozhodnutích z něho vyšli žalovaný i krajský soud (bod 23. napadeného rozsudku). Není rozhodné, že nakonec byla ve vyvlastňovacím řízení stanovena náhrada vyšší, odpovídající částce 1 900 Kč/m², a to na základě znaleckého posudku ze dne 7. 7. 2022 vyhotoveného na žádost stěžovatelů obchodní společností Česká znalecká, a.s., č. 6 239-12-2022 a jeho doplnění.

[28] Ze zákona o vyvlastnění ani z liniového zákona nevyplývá povinnost vyvlastnítele přistoupit na jakoukoli kupní cenu, kterou požaduje vyvlastňovaný. V této fázi neexistuje ani povinnost možného budoucího vyvlastnítele předložit možným budoucím

pokračování

vyvlastňovaným návrh kupní smlouvy určitého obsahu, kterého by se tito mohli domáhat žalobou a požadovat, aby v řízení o ní soud ustanovil znalce, z jehož znaleckého posudku by bylo možné vyjít při stanovení kupní ceny již v kontraktním procesu před zahájením vyvlastňovacího řízení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2021, č. j. 24 Cdo 3730/2020-187, jímž bylo odmítnuto dovolání stěžovatelů ve věci jejich žaloby, o níž vedl okresní soud řízení pod sp. zn. 11 C 172/2018). Stěžovatelé mohli vůči vyvlastniteli uplatňovat své požadavky, vzhledem k diametrálně odlišné představě obou stran ale nebylo možné uzavřít kupní smlouvu. Nepostačuje, že stěžovatelé opakovaně deklarovali zájem se na převodu svých pozemků dohodnout.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek není nezákonný, neboť krajský soud správně posoudil přípustnost vyvlastnění pozemků stěžovatelů podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění a § 3 odst. 6 liniového zákona, včetně požadavku, aby v kupní smlouvě byla jejich obvyklá cena zjištěná na základě přiloženého znaleckého posudku vynásobená koeficientem 8 v souladu s § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění a § 3b odst. 1 písm. a), odst. 2 liniového zákona.

[30] Pro posouzení věci nebyl rozhodný způsob, jakým krajský soud reagoval na námitku stěžovatelů týkající se blíže neurčených obchodů bývalého ministra zemědělství. Krajský soud pouze konstatoval, že i kdyby v jiných případech – aniž zaujal stanovisko k tomu, zda tomu tak skutečně bylo – postupoval vyvlastnitel v rozporu se zákonem a vyplatil násobně vyšší náhradu, stěžovatelé se nemohou domáhat toho, aby v jejich případě bylo rozhodnuto stejně, jestliže by to znamenalo porušení zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasačním námitkám stěžovatelů a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem žádné náklady.

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

V Brně dne 24. ledna 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu