



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) F. P., b) S. P.**, oba zast. Mgr. Markem Landsmannem, advokátem, se sídlem Masarykovo nám. 1484, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** Statutární město Pardubice, se sídlem Pernštýnské nám. 1, Pardubice, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 26. 7. 2023, č. j. 52 A 30/2023-127,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobci (dále „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2023, č. j. MD-34620/2022-930/5, sp. zn. MD/34620/2022/930, ve věci odnětí vlastnického práva k pozemkům.

[2] Na základě žádosti města Pardubice („vyvlastnitel“) bylo Krajským úřadem Pardubického kraje rozhodnuto podle § 24 odst. 3 písm. a) bod 3. zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů, v rozhodném znění (dále „zákon o vyvlastnění“), a podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, v rozhodném znění (dále „liniový zákon“), o odnětí vlastnického práva stěžovatelů k pozemkům evidovaným v katastru nemovitostí jako parc. č. X (orná půda o výměře 1224 m²), jako parc. č. XA (orná půda o výměře 502 m²), parc. č. XB (orná půda o výměře 270 m²) a parc. č. XC (orná půda o výměře 1048 m²), vše k. ú. P.

a v obci P., a to za účelem realizace veřejně prospěšné stavby „*cyklistická stezka I/36 Trnová-Fáblůvka – Dubina (SV obchvat)*“. Současně bylo podle § 24 odst. 4 písm. a) zákona o vyvlastnění rozhodnuto o náhradě za vyvlastnění, shodně jednotlivě pro oba stěžovatele ve výši 153 600 Kč, přičemž náhrada za vyvlastnění byla stanovena dle znaleckého posudku, který ve vyvlastňovacím řízení předložili stěžovatelé (vyvlastňovaní).

[3] V **žalobě** proti rozhodnutí žalovaného, kterým nebylo odvolání stěžovatelů vyhověno, stěžovatelé uplatnili především námitky proti postupu vyvlastnitel (osoby zúčastněné na řízení) před zahájením vyvlastňovacího řízení; stěžovatelé namítali, že před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení město Pardubice (vyvlastnitel) předložilo stěžovatelům znalecký posudek (posudek znalce Ing. Jaroslava Mrázka ze dne 5. 5. 2018 a 13. 6. 2018), podle něhož je obvyklá cena příslušných spoluvlastnických podílů žalobců 15 260 Kč. Tuto částku stěžovatelé (byť zvýšenou o koeficient 8) považovali za podhodnocenou, a proto nedošlo k uzavření smlouvy. Stěžovatelé namítli, že následně (dne 11. 11. 2020) v zahájeném vyvlastňovacím řízení vyvlastnitel bez výhrad akceptoval posudek předložený stěžovateli (posudek znalce Miloše Votočka ze dne 20. 6. 2022), podle něhož činí obvyklá cena vyvlastňovaných pozemků 516 Kč/m², tedy je oproti ceně určené znalcem Mrázkem vyšší, z čehož dovozují, že posudek Ing. Mrázka byl vadný, postup vyvlastnitel (města Pardubice) byl nezákonný a nebyla splněna jedna z podmínek pro vyvlastnění, neboť dle stěžovatelů bylo možno práva k předmětnému pozemku potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou. Pokud by se totiž vycházelo ze znaleckých závěrů stěžovateli osloveného znalce, dohodu s vyvlastnitelem by uzavřeli, za předpokladu, že takto určená cena by byla vynásobena koeficientem 8 dle § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona. Koeficient dle § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona bylo dle stěžovatelů třeba v nyní posuzovaném případě užít, jelikož město Pardubice je dle jejich názoru právnickou osobou zřízenou zákonem ve smyslu § 3b odst. 7 písm. a) liniového zákona.

[4] **Krajský soud** neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Především zdůraznil, že dle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění je správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn přezkoumat pouze výrok rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě (výrok podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění); výrok o náhradě za vyvlastnění (§ 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění) přezkoumávají soudy v občanském soudním řízení.

[5] Krajský soud dále podotkl, že město Pardubice (osoba zúčastněná na řízení) nemá žádné rozhodovací pravomoci v rámci vyvlastňovacího řízení, v němž vystupuje nikoliv jako správní orgán (vyvlastňovací úřad), ale v postavení vyvlastnitel (účastníka řízení). Taktéž při postupu podle § 5 zákona o vyvlastnění vyvlastnitel nevykonává veřejnou správu ani nerozhoduje o právech a povinnostech právnických či fyzických osob. Nevystupuje ve vrchnostenském postavení, ale jako osoba soukromého práva (město Pardubice vykonávalo samostatnou působnost) v rovném postavení se stěžovateli, o jejichž právech a povinnostech mu nenáleží autoritativně rozhodovat. Z těchto důvodů město Pardubice v rámci postupu vyvlastnitel podle § 5 zákona o vyvlastnění a § 3 liniového zákona (zaslání návrhu na uzavření smlouvy) nevystupovalo jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67, ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39, a ze dne 10. 8. 2016, č. j. 3 As 180/2014-64, v jehož odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že „*fáze jednání o smluvním převodu potřebných nemovitostí má povahu soukromoprávní kontraktace*“.

pokračování

a předchází (v případě jejího neúspěchu) samotnému vyvlastňovacímu řízení“ a že „z důvodu rozdílné povahy expropriačních výroků (rozhodnutí o veřejných subjektivních právech adresáta rozhodnutí) a výroku o náhradě za vyvlastnění (rozhodnutí v oblasti práv soukromých) je zcela bezpředmětná argumentace stěžovatelky, že vyvlastnitelem nebylo nijak zdůvodněno, proč došlo ke snížení ceny stanovené původním posudkem, respektive toho, jak mohli dva znalci dojít k natolik odlišným závěrům v krátkém časovém intervalu“)]. Proto jsou otázky, zda se osoba zúčastněná na řízení pokusila o dobrovolné uzavření kupní smlouvy v souladu se zákonem o vyvlastnění dle krajského soudu v tomto řízení irelevantní, neboť v tomto řízení je přezkoumávána zákonnost postupu správních orgánů, tedy správního orgánu prvního stupně a žalovaného ve vyvlastňovacím řízení, nikoli osoby zúčastněné na řízení (která byla ve vyvlastňovacím řízení účastníkem řízení, nikoli správním orgánem) před zahájením vyvlastňovacího řízení.

[6] Krajský soud konstatoval, že stěžovatelé nečinili sporným, že byly splněny podmínky vyvlastnění uvedené v § 3 odst. 1 věť první zákona o vyvlastnění (vyvlastňováno je pro účel stanovený zvláštním zákonem a veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaných), v § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění (vyvlastnění je v souladu s cíli a úkoly územního plánování) a v § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění (vyvlastnění je prováděno jen v rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem). Nezpochybňovali ani, že jim byl před zahájením vyvlastňovacího řízení předložen návrh na uzavření kupní smlouvy s posudkem dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění, nicméně s osobou zúčastněnou na řízení smlouvu v zákonem stanovené lhůtě (§ 3 odst. 6 liniového zákona) neuzavřeli, neboť požadovali významně vyšší cenu za m², než byla cena, kterou určil znalec v posudku přiloženém k návrhu na uzavření smlouvy. Ze samotného faktu, že se mezi stranami v průběhu kontraktačního procesu nepodařilo dosáhnout dohody, nelze dle krajského soudu dovozovat, že jedna ze stran ve skutečnosti o dané záležitosti jednat nechtěla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 10 As 358/2022-104, bod 36); námitku stěžovatelů, že „*vyvlastnitel v tomto případě zneužil svého dominantního postavení a podal 11. 11. 2020 předmětnou žádost o vyvlastnění s jediným cílem, totiž, aby se vyhnul povinné aplikaci osminásobku obvyklé ceny za 1 m² předmětného pozemku,*“ neshledal krajský soud opodstatněnou.

[7] Krajský soud podotkl, že jakkoliv je námitka týkající se postupu vyvlastnítele (osoby zúčastněné na řízení) před zahájením vyvlastňovacího řízení vzhledem k judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou odkázal, irelevantní v řízení, v němž má být přezkoumávána zákonnost rozhodnutí vzešlého z vyvlastňovacího řízení, nad rámec nutného odůvodnění k námitkám stěžovatelů podotkl, že dle § 3b odst. 7 liniového zákona se odstavce 1 až 6 použijí pouze na získávání potřebných práv podle § 3a tohoto zákona jen, a) je-li jejich nabyvatelem Česká republika nebo právnická osoba zřízená zákonem nebo zřízená nebo založená státem, vůči níž je stát ovládající osobou, nebo b) jde-li o zřízení, změnu nebo zrušení práva odpovídajícího věcnému břemenu nebo práva stavby za účelem provedení přeložky inženýrské sítě v souvislosti se stavbou dálnice nebo silnice I. třídy.

[8] Krajský soud k tomu dále odkázal na důvodovou zprávu (*argumentum e ratione legis*) k návrhu zákona č. 405/2012 Sb., kterým byl § 3b do liniového zákona zaveden, ve které je jasně uvedeno, že se dané ustanovení vztahuje „*pouze na výkupy prováděné organizační složkou státu nebo právnickou osobou zřízenou státem nebo jeho organizační složkou (tj. zejména na ŘSD,*

SŽDC, Ředitelství vodních cest apod., ale např. na kraje či obce a jejich silniční investorské organizace nikoli). Vzhledem k tomu, že omezující úprava zákona o majetku státu se dotýká jen státu, resp. jeho organizačních složek, případně mohou existovat omezení státních podniků a státních organizací, ale např. u územních samospráv a jimi zřizovaných subjektů taková omezení – alespoň na úrovni obecně závazných předpisů – nejsou, je záležitostí konkrétního územního samosprávného celku (kraje, obce), jak si pravidla pro výkupy upraví; navíc jde o činnost v jeho samosprávné působnosti“. Byť dotčené ustanovení znělo tak, že se § 3b použije jen v případě, že „nabyvatelem je Česká republika nebo právnická osoba zřízená státem“, úmysl zákonodárce je dle krajského soudu z důvodové zprávy jasný, stejně jako to, že toto ustanovení se nevztahuje na kraje či obce. Ani z následné novely provedené zákonem č. 49/2016 Sb. neplyne, že by úmyslem zákonodárce bylo rozšířit aplikovatelnost § 3b na územní samosprávné celky. Koeficienty byly zavedeny z důvodů omezení, která jsou právními předpisy stanovena pro hospodaření státu a která se v případě územních samosprávných celků neuplatní.

[9] Krajský soud s podrobným odůvodněním nepřisvědčil ani názoru stěžovatelů, že obec je možno obecně definovat jako právnickou osobu zřízenou zákonem. Neshledal proto ani důvodnou základní námitku (leitmotiv žaloby), že „vyvlastnitel v tomto případě zneužil svého dominantního postavení a podal 11. 11. 2020 předmětnou žádost o vyvlastnění s jediným cílem, totiž, aby se vyhnul povinné aplikaci osminásobku obvyklé ceny za 1 m² předmětného pozemku“, neboť § 3b liniového zákona se na vyvlastnitele (osobu zúčastněnou na řízení - město Pardubice) nevztahoval, nebylo tedy čemu se „vyhýbat“. Krajský soud uzavřel, že stěžovatelé proto na svých právech nijak zkrácení nebyli a býti nemohli, jelikož náhrada za vyvlastnění byla určena dle znaleckého posudku, který v průběhu vyvlastňovacího řízení sami vyvlastňovacímu úřadu předložili a který akceptovala i osoba zúčastněná na řízení a vyvlastňovací úřad. Příčinou neuzavření kupní smlouvy mezi stěžovateli a osobou zúčastněnou na řízení tedy byla diametrálně odlišná představa vyvlastňovaných a vyvlastnitelů o spravedlivé náhradě za převod vlastnického práva k pozemku, nikoliv stěžovateli zpochybňovaný postup vyvlastnitelů dle § 5 zákona o vyvlastnění. Z průběhu kontrakčního procesu je dle krajského soudu patrné, že snaha vyvlastnitelů o uzavření kupní smlouvy nebyla pouze formální.

[10] Námitka týkající se možného nerovného přístupu města Pardubice k různým vlastníkům pozemků ve fázi před zahájením vyvlastňovacího řízení byla dle krajského soudu obecná, stěžovatelé neoznačili konkrétní subjekt, kterému by město Pardubice ve srovnatelné situaci [při výkupu konkrétního srovnatelného pozemku za účelem realizace „cyklistické stezky I/36 Trnová-Fáblůvka – Dubina (SV obchvat)“] nabídlo 8násobek ceny stanovené znaleckým posudkem.

[11] V **kasační stížnosti** stěžovatelé tvrdí důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost dále představuje shrnutí celého průběhu vyvlastňovacího řízení, resp. předvyvlastňovací fáze, což je podrobně rovněž rekapitulováno ve správním rozhodnutí; Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za nutné je opakovat. Dále stěžovatelé uvádějí, že návrh na uzavření smlouvy byl předložen i příbuzným, spoluvlastníkům dotčených pozemků (paní H. Š. a spol.) a ti jej na rozdíl od stěžovatelů posléze akceptovali a byly s nimi uzavřeny tři kupní smlouvy ze dne 5. 5. 2021; poukazují na smlouvu uzavřenou s nimi městem Pardubice, v jejímž článku III. odst. 3.1 se v poslední větě uvádí, že kupní cena ve výši 321 146,- Kč vychází ze vzájemné dohody s přihlédnutím k § 3b zákona č. 416/2009 Sb.,

pokračování

v platném znění. Tyto okolnosti uvádějí stěžovatelé zcela záměrně vzhledem k tomu, že Statutární město Pardubice v proběhlém vyvlastňovacím řízení mimo jiné tvrdilo, že se na něj označený tzv. liniový zákon nevztahuje,“ a stejný závěr zastává i krajský soud.

[12] Dle stěžovatelů je pro posouzení důvodnosti či nedůvodnosti kasační stížnosti klíčovým, zda je pro obce, v tomto případě pro Statutární město Pardubice, závazný liniový zákon, pakliže se na tom v souvislosti s výstavbou nějaké infrastruktury usnese a následně pak podle něj i koná. Leitmotivem zamítavého rozsudku je to, že z důvodové zprávy zřetelně vyplývá, že se bude vztahovat pouze na výkupy, u nichž bude nabyvatelem Česká republika nebo právnická osoba zřízená státem, a že se tento zákon na kraje či obce vztahovat nebude. Stěžovatelé namítají, že především jakákoliv důvodová zpráva k návrhu určitého zákona není pramenem práva.

[13] Vytýká-li stěžovatelům krajský soud to, že v proběhlém řízení neoznačili jediný konkrétní subjekt, kterému by Statutární město Pardubice ve srovnatelné situaci, tedy při výkupu konkrétního srovnatelného pozemku za účelem realizace stejné veřejně prospěšné stavby nabídlo osminásobek ceny stanovené znaleckým posudkem, stěžovatelé jsou přesvědčeni, že něco, co je nesporné, v takovém řízení prokazovat ani nemusí. Takováto situace totiž nastala zcela jednoznačně např. u jejich příbuzných (paní H. Š. a další), a jediný rozdíl byl v tom, že z obav o budoucí vyvlastnění raději uvedenému subjektu své podíly na dotčených pozemcích prodali, s oním osminásobkem, avšak ceny, která vycházela ze závěrů znalce osloveným právě městem Pardubice.

[14] Stěžovatelé dále shodně jako v žalobě tvrdí, že koeficient 8 podle liniového zákona není žádnou *náhradou za vyvlastnění*, nýbrž se jedná o „technikálii“, o násobek v kupní smlouvě sjednané kupní ceny a je s podivem, že si tuto naprosto elementární věc žalovaný neuvědomuje; jedná se pojmově o něco úplně jiného, nežli je náhrada za vyvlastnění upravená v zákoně o vyvlastnění. V další argumentaci stěžovatelé polemizují s názorem žalovaného, dle kterého Statutární město Pardubice jako vyvlastnitel není § 3b odst. 7 liniového zákona vázán, protože se nejedná o právnickou osobu zřízenou zákonem, vůči níž je stát ovládací osobou; jeho úvahy považuje za chybné. Dle stěžovatelů se jedná o právnickou osobu *sui generis* zřízenou zákonem, což je zřejmé jak ze zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), tak i ze zákona č. 128/2000 Sb., který jej následně nahrazoval. Ostatně i důvodová zpráva k tomuto posledně uvedenému zákonu hovoří o tom, že subjektivita obce jako veřejnoprávní korporace zahrnuje jak subjektivitu ve sféře práva veřejného, tak subjektivitu ve sféře práve soukromého. Obec jako jednotku územní samosprávy ostatně zakotvuje i Ústava České republiky; také podle § 20 odst. 1 nového občanského zákoníku je právnickou osobou organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba také může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její povahou - typicky to pak bylo prokázáno právě v tomto případě, kdy Statutární město Pardubice mohlo podat bez jakéhokoli omezení vyvlastňovací návrh, a nikdo nepochyboval o tom, že je k tomu oprávněno. Konečně, i podle registru ekonomických subjektů Českého statistického úřadu je Statutární město Pardubice s IČO 00274046 obcí s datem vzniku k 1. 7. 1973, přičemž jeho hlavní ekonomickou činností je všeobecná činnost veřejné správy. Dle stěžovatelů Statutární město Pardubice právnickou osobou zřízenou zákonem je, a tudíž by se na ni liniový zákon rozhodně vztahovat měl. Pakliže tedy v tomto případě si samospráva sama určila, stanovila a odsouhlasila (a nikdo nepochybuje o tom, že to bylo

v její plné kompetenci a pravomoci), že ve fázi předvyvlastňovací bude postupovat podle stejných pravidel dle liniového zákona jako Ředitelství silnic a dálnic ČR v případě „Severovýchodního obchvatu 1136“, v takové situaci je nutné ctít liniový zákon se vším všudy.

[15] Stěžovatelé podotýkají, že nemůže být nejmenších pochyb o tom, že zamýšlená cyklostezka veřejně prospěšnou stavbou je, že vyvlastnitel je povinen řídit se liniovým zákonem, avšak jím zvolený postup vůči stěžovatelům byl nesprávný, nespravedlivý a diskriminační. Vyvlastnitel dle stěžovatelů zneužil svého postavení nejsilnějšího samosprávného orgánu v krajském městě Pardubice k tomu, aby vytvořil uměle situaci a zdání, že se s ním ohledně dobrovolného odkupu předmětného pozemku stěžovatelé nechtějí dohodnout, a získal tak uměle a účelově důvod vyvolat vůči nim vyvlastňovací řízení.

[16] Stěžovatelé namítají, že krajský soud posoudil věc po právní stránce nesprávně, proto se obrací na Nejvyšší správní soud a velmi stojí o jeho právní názor na tuto záležitost.

[17] Žalovaný ve **vyjádření** s ohledem na prakticky totožné námitky stěžovatelů odkazuje na své vyjádření k žalobě. Nadále setrvává v přesvědčení, že Statutární město Pardubice nemá povinnost vyplácet koeficient dle liniového zákona s ohledem na znění § 3b odst. 7 tohoto zákona, neboť se nejedná o právnickou osobu, která je zřízená nebo založená státem, vůči níž je stát ovládající osobou. Žalovaný má za to, že aplikace liniového zákona ještě automaticky nezakládá právo na použití koeficientu pro navýšení kupní ceny při odkupu nemovitostí, pakliže pro to nejsou splněny veškeré zákonné podmínky. Žalovaný se plně ztotožňuje s argumentací krajského soudu, nepokládá kasační stížnost za důvodnou a navrhuje její zamítnutí.

[18] Osoba zúčastněná na řízení práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

[19] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili, neshledal přitom vady napadeného rozsudku, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] **Nejvyšší správní soud** především předesílá, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že kasační stížnost musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, nikoli námitkami opakovaně mířit k aktu správního orgánu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. 8 Afs 106/2006). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, publ. pod č. 4051/2020 Sb. NSS, „aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu).“ Stěžovatelé se *de facto* opakovaně domáhají vyšší ceny za vyvlastněné pozemky.

pokračování

[22] Stěžovatelé opakovaně vznášejí námitky proti postupu vyvlastnítele a polemizují s ním, rekapituluji průběh řízení a uvádějí námitky, které uplatnili již v řízení o vyvlastnění a poté v žalobě. Stěžovatelé především nesouhlasí s postupem vyvlastnítele v předvyvlastňovací fázi řízení, jakož i se způsobem výpočtu přiznané jednorázové peněžité náhrady (aplikace § 3b liniového zákona). Jak již stěžovatelům vysvětlil krajský soud, otázky soukromoprávní povahy a jejich posouzení náleží soudům v občanskoprávním řízení. Ostatně žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného do výroku dle § 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění, kterou se domáhali stanovení jednorázové peněžité náhrady ve výši 1 075 200 Kč pro jednotlivé stěžovatele (namísto přiznané částky 153 600 Kč), stěžovatelé také podali (viz usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pob. Pardubice ze dne 16. 5. 2023, č. j. 50 C 6/2023-26).

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud správně uvedl, že otázky, zda a jak se osoba zúčastněná na řízení pokusila (v řízení předvyvlastňovacím) o dobrovolné uzavření kupní smlouvy v souladu se zákonem o vyvlastnění, jsou v tomto řízení irelevantní. Fáze jednání o smluvním převodu potřebných nemovitostí má povahu soukromoprávní kontraktace a předchází (v případě jejího neúspěchu) samotnému vyvlastňovacímu řízení. Krajský soud se nicméně nad rámec nutného odůvodnění vyjádřil i k těmto otázkám. Nejvyššímu správnímu soudu však nepřísluší jeho závěry, s nimiž stěžovatelé nadále polemizují (např. výše přiznané náhrady v případě přistoupení na návrh, aplikace § 3b liniového zákona apod), hodnotit. V rozsudku ze dne 10. 8. 2016, č. j. 3 As 180/2014-64, Nejvyšší správní soud v obdobné věci konstatoval: *„Relativní samostatnost výroků o vyvlastnění a o náhradě za vyvlastnění plyne z jejich rozdílné povahy (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS), která se následně odráží i v rozdělení soudního přezkumu těchto výroků mezi civilní a správní soudy (srov. § 28 zákona o vyvlastnění), na což zcela správně poukázal i krajský soud. Ústavní konformita této úpravy byla potvrzena Ústavním soudem v jeho nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08; Nejvyšší správní soud proto nemá za to, že by aplikovaná právní úprava v nyní posuzované věci jakkoli kolidovala s ústavně zaručeným právem stěžovatelky, ve smyslu čl. 11 odst. Listiny základních práv a svobod. Právě z důvodu rozdílné povahy expropriačních výroků (rozhodnutí o veřejných subjektivních právech adresáta rozhodnutí) a výroku o náhradě za vyvlastnění (rozhodnutí v oblasti práv soukromých) je zcela bezpředmětná argumentace stěžovatelky, že „vyvlastnítelem nebylo nijak zdůvodněno, proč došlo ke snížení ceny stanovené původním posudkem, respektive toho, jak mohli dva znalci dojít k natolik odlišným závěrům v krátkém časovém intervalu“ i její upozornění „na novelu zákona o vyvlastnění vyhlášenou ve Sbírce zákonů dne 29. 8. 2014, kterou se násobně zvyšují ceny pro výkup předmětných pozemků, a ke které mělo být přihlédnuto v rámci dalšího správního a soudního řízení“, neboť tyto výhrady se upínají k náhradovému výroku (II.) prvostupňového rozhodnutí, respektive k výroku 2. rozhodnutí žalovaného, jejichž případný přezkum je (při splnění dalších podmínek) vyhrazen soudům v občanském soudním řízení.“*

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na to, jakým způsobem byly formulovány uplatněné kasační námitky, na ně rovněž pouze v obecné míře v tomto rozsudku reaguje. Kasační přezkum je totiž možný jen v rozsahu, v jakém k tomu stěžovatelé svou formulací kasačních námitek vytvoří prostor. Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být „jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážít o tomtéž“. Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn domýšlet za stěžovatele

argumenty, neboť takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, či ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29).

[25] Kasační stížnost stěžovatelů je jednak značně nepřehledná, neboť na různých místech stěžovatelé opakují stále stejné námitky (zejm. svévolný postup vyvlastnitele, aplikace § 3b liniového zákona, diskriminační postup), z části pak zcela kopíruje žalobu; je tak na samé hranici projednatelnosti. Stěžovatelé předkládají ve své podstatě stejné námitky, které vznesli v řízení správním a v žalobě, aniž by věcně polemizovali se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku, čímž předurčili způsob jejich vypořádání. S námitkami stěžovatelů se podrobně a dostatečně vypořádal především v prvním stupni Krajský úřad Pardubického kraje v rozhodnutí o vyvlastnění, jeho postup poté aproboval rovněž žalovaný.

[26] Nejvyšší správní soud stěžovateli zcela obecně uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] napadeného rozsudku neshledal důvodnou. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak, vázán dispoziční zásadou. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání stěžovatele a námitky v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Nic z uvedeného však Nejvyšší správní soud ve vztahu k přezkoumávanému rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud se s námitkami stěžovatelů zabýval a dostatečně srozumitelně své závěry, k nimž dospěl, odůvodnil, přičemž vycházel rovněž z ustálené judikatury, z jejíhož rámce nevykročil.

[27] Neopodstatněnou shledal Nejvyšší správní soud námitku uplatněnou dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelé v kasační stížnosti pouze polemizují s otázkou aplikace § 3b odst. 1 písm. a) a odst. 7 liniového zákona (v tehdy platném znění); v této souvislosti se zabývají rovněž postavením obce jakožto právnické osoby (dle jejich přesvědčení) zřízené státem. Rovněž tyto otázky mají souvislost s výrokem napadeného rozhodnutí žalovaného dle § 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění. Nezákonnost týkající se samotného předmětu soudního přezkumu, tj. postupu žalovaného dle zákona o vyvlastnění stěžovatelé nevznesli.

[28] Dle 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění je správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn přezkoumat pouze výrok rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě (výrok podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění). Výrok o náhradě za vyvlastnění (§ 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění) přezkoumávají soudy v občanském soudním řízení.

[29] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-50, publikovaném pod č. 448/2005 Sb. NSS, uvedl: „*Subjekty právního*

pokračování

vztahu v tomto případě nejsou expropriát (vyvlastňovaný) 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 irelevantní. 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. znovuoživení 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.

[30] 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, 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.*“

[31] Nejvyšší správní soud shrnuje, že relativní samostatnost výroků o vyvlastnění (dle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění) a o náhradě za vyvlastnění (§ 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění) plyne z jejich rozdílné povahy (viz citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 47/2003-50), která se následně odráží i v rozdělení soudního přezkumu těchto výroků mezi civilní a správní soudy (srov. § 28 zákona o vyvlastnění), na což zcela správně poukázal i krajský soud. Ústavní konformita této úpravy byla potvrzena Ústavním soudem v nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08.

[32] Podle § 18 zákona o vyvlastnění lze vyvlastňovací řízení zahájit jen na žádost vyvlastnítele. V posuzované věci není sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení podala; tato žádost je založena ve správním spise. Řízení tedy bylo v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno již samotným doručením žádosti krajskému úřadu. V nynějším řízení je přezkoumávána zákonnost postupu správních orgánů, tedy krajského úřadu a žalovaného, nikoli osoby zúčastněné na řízení, která byla ve vyvlastňovacím řízení účastníkem řízení, nikoli správním orgánem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 52/2016-39).

[33] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé nečiní sporným, že podmínky vyvlastnění uvedené v § 3 odst. 1 věty první zákona o vyvlastnění byly splněny (vyvlastňováno je pro účel stanovený zvláštním zákonem a veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaných), v § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění (vyvlastnění je v souladu s cíli a úkoly územního plánování) a v § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění (vyvlastnění je prováděno jen v rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem). Nezpochybňovali ani, že jim byl před zahájením vyvlastňovacího řízení předložen návrh na uzavření kupní smlouvy s posudkem dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění. Na návrh nikterak ve stanovené lhůtě nereagovali; s osobou zúčastněnou na řízení smlouvu v zákonem stanovené lhůtě (§ 3 odst. 6 liniového zákona) neuzavřeli. Stěžovatelé nezpochybňovali ani správnost závěrů znaleckého posudku, ani nepředložili důkazy, že by vyvlastnitel vykupoval pozemky jiných vlastníků za vyšší ceny než podle znaleckých odhadů, případně že obdobné srovnatelné pozemky v obci byly prodávány za vyšší cenu. Požadovali pouze vyšší cenu, než jim byla nabízena. Pokud stěžovatelé argumentovali smlouvou, kterou vyvlastnitel uzavřel za cenu značně vyšší se společností FINAL TECH spol. s r. o., je třeba uvést, že předmětem výkupu v daném případě byly pozemky v oploceném výrobním areálu, jednalo se o pozemky stavební vč. jejich součástí a příslušenství (oplocení).

[34] Předpokladem vyvlastnění dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, je neúspěšná negociace o uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Dle § 5 odst. 2 citovaného zákona je vyvlastnitel povinen návrh takové smlouvy doplnit znaleckým posudkem a informací o účelu vyvlastnění s upozorněním, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné ve veřejném zájmu získat taková práva vyvlastněním. V nyní posuzované věci ze strany vyvlastnitel (osoby zúčastněné na řízení) byl zákonem předepsaný postup dodržen.

[35] Žalovaný v napadeném rozhodnutí o odnětí vlastnického práva stěžovatelů k dotčeným pozemkům dostatečně odůvodnil jak existenci veřejného zájmu na veřejně prospěšné stavbě, tak i splnění podmínek dle § 3 a § 4 zákona o vyvlastnění, podrobně popsal průběh „předvyvlastňovací fáze“, v níž žádný ze stěžovatelů na návrh kupní smlouvy nereagoval. Důvodně tak dospěl k závěru, že byla splněna podmínka přípustnosti vyvlastňovacího řízení dle § 5 zákona o vyvlastnění ve spojení s § 3 a 3a liniového zákona (ostatně stěžovatelé ani netvrdí nesplnění některé z podmínek pro vyvlastnění, nemožnost vyvlastnění dovozují výhradně ze skutečnosti, že bylo možné uzavření smlouvy). V zákonné lhůtě se vyvlastniteli nepodařilo uzavřít s vyvlastňovanými smlouvu o získání práv k pozemkům potřebným pro uskutečnění účelu vyvlastnění, přičemž překážka ležela výhradně na straně stěžovatelů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, čj. 7 As 174/2014-44), mimo jiné zdůraznil: „*Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, nestanoví speciální pravidlo pro to, kdy je možné považovat úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody za postačující pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění (dle § 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě). Toto ustanovení pouze specificky upravuje pravidla pro doručování návrhu na uzavření smlouvy. I v případě, který spadá do působnosti zákona č. 416/2009 Sb., je proto nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnitel dosažení 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*

pokračování

(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.“ Jak vyplývá ze spisu, postup vyvlastňovatele nebyl nikterak formální; stěžovatelům byly nabídnuty v rámci směny jiné pozemky, na což však nepřistoupili. Pokud stěžovatelé jsou přesvědčeni, že nebyly naplněny podmínky pro vyvlastnění, neboť bylo možné uzavřít smlouvu, z obsahu správního spisu vyplývá opak.

[36] Příčinou neuzavření kupní smlouvy mezi stěžovateli a osobou zúčastněnou na řízení byla diametrálně odlišná představa vyvlastňovaných a vyvlastnitelů o spravedlivé náhradě za převod vlastnického práva k pozemkům (představy stěžovatelů z negociační fáze nadto nenalezly ani *ex post* oporu v jimi předloženém posudku), nikoliv zpochybnění postupu vyvlastnitelů dle § 5 zákona o vyvlastnění. Problematikou zákonnosti, správnosti a adekvátnosti náhrady za vyvlastnění se pak nebylo možné v řízení před správními soudy zabývat, neboť tu řeší soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu.

[37] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že v § 3b liniového zákona stát 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 efektivy 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. Výše popsaná úprava určování maximální výše ceny se týká dobrovolného výkupu pozemku nebo stavby potřebné pro výstavbu dopravní infrastruktury ve vlastnictví státu (což byl právě případ stěžovatelem zmiňovaných příbuzných). Nedopadá tedy na nucené vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení. Náhrady v případě vyvlastnění určuje zákon o vyvlastnění v § 10. Způsob určování maximální výše ceny pro smluvní ujednání o nabytí práva k pozemku a způsob oceňování pozemku (popř. jiných věcných práv), který je vykupován státem nebo jím zřízenou organizací (zejm. Ředitelství silnic a dálnic, Správa železniční dopravní cesty) pro potřeby výstavby dopravní infrastruktury obsažený v § 3b liniového zákona je tedy *lex specialis* ve vztahu k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (§ 12 - maximální výše ceny při úplatném nabývání majetku) a k zákonu č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku (nevyužití institutu ceny zjištěné).

[38] Nejvyšší správní soud podotýká, že nikdo nečinil sporným, že se liniový zákon ve věci aplikuje. To však ještě bez dalšího automaticky nezakládá právo na použití koeficientu pro navýšení ceny, jak si představují stěžovatelé. Lze rovněž přisvědčit krajskému soudu, že obec nepochybně nelze považovat za právnickou osobu zřízenou státem. Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) může obec vzniknout sloučením obcí na základě jejich vzájemné dohody (§ 19 zákona o obcích), oddělením části obce na základě rozhodnutí krajského úřadu na návrh obce v návaznosti na kladný výsledek místního referenda (§ 20a až § 22 zákona o obcích), popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu (§ 20a obecního zřízení). Obce tedy nelze považovat za subjekty zřízené (zvláštním) zákonem ve smyslu § 3b odst. 7 písm. a) liniového zákona. Argumentaci krajského soudu, jakož i odkaz

krajského soudu na důvodovou zprávu, považuje Nejvyšší správní soud za přiléhavé a dostačující.

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, kterému by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; to se nestalo.

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

V Brně dne 22. března 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu