



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyň: **a) V. D., b) Z. P.**, obě zastoupené Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Jaselská 197/14, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 12. 2022, č. j. MMR-66450/2022-83, o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 5. 2023, č. j. 57 A 9/2023-72,

**t a k t o :**

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

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení, zda při vyvlastnění pozemku byla splněna podmínka přípustnosti vyvlastnění za účelem uskutečnění stavby dopravní infrastruktury spočívající v tom, že vlastnické právo k němu 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), *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 nejmeně 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].

[2] Žalobkyně byly rovnodílnými spoluvlastnicemi pozemku parc. č. X (orná půda) o výměře 933 m<sup>2</sup>, v k. ú. R. Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje, rozhodnutím ze dne 12. 8. 2022, č. j. PK-RR/3283/22, výrokem I. odňal žalobkyním vlastnické právo k tomuto pozemku, rozhodl o jeho přechodu na vyvlastnítele (nyní osoba zúčastněná na řízení, pro zjednodušení dále označovaná pouze jako vyvlastnitel) a určil, že vyvlastnitel je povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění do 4 let od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Výrokem II. stanovil krajský úřad náhradu za vyvlastnění ve výši 570 850 Kč a uložil vyvlastniteli, aby vyvlastňovaným nahradil náklady na vyhotovení znaleckého posudku.

[3] Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyň proti výroku I. zamítl a v tomto rozsahu rozhodnutí krajského úřadu potvrdil, výrok II. však k odvolání vyvlastnítele zrušil a věc vrátil k novému projednání. Proti výroku I. rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránily žalobou u krajského soudu, který ji zamítl. Žalobní námitky zpochybňovaly řádnost pokusu o odkoupení pozemku vyvlastnitelem. Nabízená cena totiž neodpovídala stavebnímu pozemku, neboť ocenění vycházelo ze současného účelu užívání (orná půda). Znalecký posudek byl zpracován účelově, aby nabídková cena byla co nejnižší. Podle krajského soudu měl znalecký posudek předložený vyvlastnitelem všechny zákonné náležitosti a žalobkyně jej v rámci jednání o odkupu nijak relevantně nezpochybnilly. Námitka, že znalec měl do referenčního rámce pro stanovení ceny obvyklé zahrnout jiné pozemky, nemohla být úspěšná.

[4] Přezkum smluvního jednání před zahájením vyvlastňovacího řízení podle krajského soudu slouží jako obrana proti nezákonnosti postupu vyvlastnítele, tedy k odstranění případných zásadních vad. Žalobkyně však zpochybňují správnost závěrů znalce, tedy výsledek jeho odborné činnosti. Nesprávnost a nepřesvědčivost znaleckých závěrů se však typicky řeší zpracováním revizního znaleckého posudku. Pro to je však prostor až v rámci řízení o vyvlastnění, při formulaci výroku o správnosti výše stanovené náhrady, bez vlivu na zákonnost výroku o vyvlastnění. Náhradu přezkoumává civilní soud v řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.). Věcná nesprávnost znaleckého posudku předloženého v kontraktační fázi nemůže založit nezákonnost procesu předcházejícího vyvlastnění, pokud byl naplněn požadavek doložení znaleckého posudku splňujícího zákonné náležitosti, k čemuž v projednávaném případě došlo. I když by zjevné vybočení z odborné otázky mohlo způsobit nezákonnost znaleckého posudku, například za situace, v níž by vyvlastňovaný byl aktivní a upozorňoval (např. na základě jiného znaleckého posudku) na exces ve znalecké úvaze, nepřezkoumatelnost apod., v projednávaném případě k ničemu takovému nedošlo. Žalobkyně byly v kontraktačním procesu v tomto směru zcela pasivní, a nepředložily alternativní verzi reality, která by zpochybnila zákonnost znaleckého posudku vyvlastnítele.

## II. Argumentace účastníků řízení

[5] Proti rozsudku krajského soudu podaly žalobkyně (stěžovatelky) kasační stížnost z důvodů, které podřadily pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Stěžovatelky uvádí, že jejich pozemek navazoval na zastavěné území města Rakovník. V roce 2008 došlo ke změně územního plánu a tento pozemek byl určen pro umístění silničního obchvatu a zařazen do funkční plochy silniční doprava. Vyvlastnitel zahájil jednání o možném odkupu nabídkou ceny 35 Kč za m<sup>2</sup> vynásobené zákonným koeficientem 8, přičemž jím opatřený znalecký posudek ocenil pozemek podle skutečného využití jako orná půda. S tím stěžovatelky nesouhlasily a uvedly, že se jedná o stavební pozemek, což potvrdil i znalec Ing. Zdeněk Konopásek ve znaleckém posudku č. 7848/80/2021, který stanovil cenu za m<sup>2</sup> pozemku částkou přibližně 2 000 Kč (tedy celkem 1 853 250 Kč). Vyvlastnitel tuto cenu odmítl s tím, že pozemek musí být oceňován jako pozemek zemědělský, tedy podle skutečného užití.

[6] Právní názor, že pozemek je pro účely vyvlastnění nutné ocenit podle jeho skutečného využití, tedy jako ornou půdu, bez zohlednění toho, jak je určen územním plánem, je nesprávný. Protože se vyvlastnitel nepokusil o odkoupení pozemku za adekvátní cenu, nebyla splněna podmínka pro zahájení vyvlastňovacího řízení podle § 5 zákona o vyvlastnění ve spojení s § 3b odst. 1 písm. c) liniového zákona. Nabídková cena byla nepřiměřeně nízká, v hrubém rozporu s cenou obvyklou. Vyvlastňovaný pozemek je totiž pozemkem stavebním, od roku 2008 je v územním plánu veden v ploše pro silniční dopravu a předtím byl zařazen do plochy se smíšenou funkcí, určené pro bydlení, občanskou vybavenost a služby. Cena by navíc nebyla odpovídající, ani pokud by se jednalo o nestavební pozemek, znalecký posudek byl zpracován účelově a chybně. V rámci samotného vyvlastňovacího řízení stanovil vyvlastňovací úřad jako cenu obvyklou částku 570 850 Kč, což je téměř dvacetkrát víc než cena nabídnutá před vyvlastňovacím řízením. Podle § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění se cena pozemku sice určí podle skutečného stavu, nicméně se nemá přihlížet ke znehodnocení pozemku v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. K tomu došlo při změně funkční plochy určené pro bydlení, občanskou vybavenost a služby na plochu silniční doprava v roce 2008.

[7] Stěžovatelky nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle kterého věcná nesprávnost znaleckého posudku nemůže založit nezákonnost procesu předcházejícího vyvlastnění, pokud znalecký posudek splňoval zákonné náležitosti. Odkazují na judikaturu, podle které znalci nemohou za soudy a správní orgány řešit hmotněprávní otázky. Znalecký posudek je nutné hodnotit stejně pečlivě jako každý jiný důkaz (nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 4457/12, 132/2013 USn., a ze dne 29. 10. 2019, sp. zn. III. ÚS 2396/19-2, 180/2019 USn., bod 18). Stěžovatelky rozporují právní názor znalce, že pozemek je potřebné ocenit jako ornou půdu. Určení pozemku územním plánem jako pozemku stavebního má na jeho cenu velmi výrazný vliv. Pokud toto znalec pomine a pozemek ocení toliko podle jeho skutečného využití, jedná se o chybný právní názor, který činí jeho posudek neodpovídajícím a nepoužitelným. Kdyby byl pozemek oceněn jako stavební a cena se vynásobila správným koeficientem, stěžovatelky by smlouvu uzavřely.

[8] Stěžovatelky upozorňovaly již během kontraktačního procesu, že pozemky byly dříve určeny jako pozemky stavební. Vzhledem k postupu znalce ale ztrácelo smysl, aby si

již v této fázi nechaly vyhotovit znalecký posudek, když bylo zřejmé, že by k tomu budoucí vyvlastnitel při ocenění pozemku nepřihlédl. Navrhly napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Vyvlastnitel nenabídl během kontraktačního procesu stěžovatelkám cenu nepřiměřeně nízkou, ale cenu podloženou znaleckým posudkem a splňující další zákonné požadavky. Během procesu byl dostatečně aktivní. Pozemek byl správně oceněn jako zemědělský, protože takový byl skutečný stav. Nebyla navíc naplněna podmínka § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění, aby bylo nutné nepřihlédnout ke změně určení pozemku územním plánem v roce 2008. V tomto případě nedošlo ke znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění, protože změna územního plánu proběhla v roce 2008 a stavba, pro kterou vyvlastnění probíhá, byla umístěna rozhodnutím z roku 2016. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se do rozhodnutí soudu ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat. Ačkoli stěžovatelky uplatnily argumentaci ve prospěch jejího posouzení jako přijatelné, NSS přijatelnost nezvažoval, neboť nejde o věc, o níž by před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 104a odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 2 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti posoudil bez dalšího.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění není vyvlastnění přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.

[14] Vzhledem k tomu, že jde o stavbu dopravní infrastruktury, použije se při vyvlastnění pozemků také liniový zákon, jenž je vůči zákonu o vyvlastnění zvláštní právní úpravou. 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, 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 (rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 As 1/2024-37, bod 17).

pokračování

[15] Podle § 3b odst. 2 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. Ocenění se provede podle oceňovacího předpisu účinného ke dni odeslání návrhu kupní smlouvy a cena pozemku nebo stavby se ve znaleckém posudku určí vždy podle jejich skutečného stavu k tomuto dni; přitom se nepřihlídí k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s tím, že jsou určeny k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury.*

[16] Stěžovatelky nezpochybňují, že vyvlastnitel dodržel lhůty podle § 3 odst. 6 liniového zákona, nesouhlasí však se závěrem krajského soudu, že se pokusil s vyvlastňovanými o návrhu smlouvy jednat, a to skutečně, nikoli pouze formálně. Práva potřebná pro uskutečnění stavby bylo možné získat dohodou. To, že nebyla uzavřena, bylo zapříčiněno chybným postupem (tehdy budoucího) vyvlastnitel.

[17] Vyvlastňovací úřad byl v řízení o žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení povinen posoudit, zda předcházející kontraktační proces mezi vyvlastnitelem a stěžovatelkami odpovídal požadavkům podle § 3 odst. 6 liniového zákona (během vyvlastňovacího řízení zákon užívá výraz „vyvlastňované“, ale zde i dále je pro přehlednost zachováno označení „stěžovatelky“).

[18] Podmínka přípustnosti vyvlastnění podle § 3 odst. 6 liniového zákona je splněna, odpovídá-li návrh na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě zákonným 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 potřebná pro uskutečnění stavby dopravní infrastruktury podle zákona upravujícího vyvlastnění 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].

[19] Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 176/2019-53, body 29 až 31, ve vztahu k otázce přezkumu posudků souvisejících s vyvlastňovacím řízením je nutné rozlišovat, zda se námitky týkají posudku, který předkládal vyvlastnitel v rámci kontraktačního procesu před zahájením vyvlastňovacího řízení, či zda brojí proti posudku, který byl ve vyvlastňovacím řízení podkladem pro rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění.

[20] Ve druhém případě se skutečně, jak již uvedl krajský soud, bude namítanými vadami zabývat soud rozhodující v civilním řízení podle části páté o. s. ř., neboť se jedná pouze o otázku, zda byla správně stanovena výše náhrady za vyvlastněné pozemky, bez vlivu na zákonnost výroku o samotném vyvlastnění. Možnosti civilního soudu jsou, pokud jde o určení náhrady za vyvlastnění (v porovnání s limity přezkumu řádnosti kontraktačního procesu správním soudem), širší. Dle § 3b odst. 2 liniového zákona náleží vyvlastňovanému za vyvlastněný pozemek náhrada ve výši ceny obvyklé, tedy ceny, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku

v tuzemsku ke dni ocenění (§ 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů). Tato cena se určuje na základě znaleckého posudku. Namítá-li vyvlastňovaný vady tohoto znaleckého posudku, je namístě, aby se civilní soud jeho námitkami zabýval a výši náhrady na jejich základě přezkoumal. V tomto soudním řízení může civilní soud například vyslechnout znalce s požadavkem na objasnění způsobu výpočtu ceny a podkladů, na jejichž základě obvyklou cenu stanovil, či vyžádat zpracování nového posudku, a následně změnit výrok o náhradě za vyvlastnění, dospěje-li k závěru, že posudek byl nekompletní, nepřezkoumatelný, věcně nesprávný či jinak nesplňoval požadavky na něj kladené. Náhradu stanoví ve výši, která má vyvlastňovanému zajistit, aby mu nevznikla majetková újma, a při tom vychází ze znaleckého posudku. Zohlední i případný spekulativní potenciál pozemku nesouvisející s účelem vyvlastnění (jak uvádí Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2021, č. j. 24 Cdo 1291/2020-554, na který stěžovatelky upozorňovaly). Má také moderační právo podle § 3 odst. 1 liniového zákona ve spojení s § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

[21] V případě námitek mířících proti posudku, na jehož základě byla stanovena nabídková cena pro účely získání práv k pozemku dohodou před zahájením vyvlastňovacího řízení, se ovšem, jak správně poznamenávají stěžovatelky, jedná o otázku řádnosti postupu v průběhu kontraktačního procesu, tedy otázku splnění jedné z podmínek pro možnost přistoupení k vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení. Liniový zákon stanoví vyvlastniteli povinnost nabídnout vlastníku pozemku, který má být vyvlastněn pro stavbu mj. dopravní infrastruktury, osminásobek (v minulosti to byl šestnáctinásobek) ceny obvyklé stanovené znaleckým posudkem podle skutečného stavu pozemku.

[22] Namítá-li vyvlastňovaný, že cena učiněná v nabídce před vyvlastněním dle § 3 odst. 6 liniového zákona tyto podmínky nesplňovala, je povinností jak správního orgánu, tak následně správního soudu se touto námitkou zabývat. Podstatné je, zda ocenění provedl znalec, učinil tak na základě řádného zadání a nedopustil se při své odborné činnosti zjevného excesu. Byl-li znalecký úkol zadán chybně (např. k jakému okamžiku má být ocenění provedeno, případně ke kterým skutečnostem může či nemůže být přihlédnuto, jakou metodou má být cena stanovena), nebyl-li použit správný koeficient apod., může navržená kupní cena vykazovat vady, které podle své intenzity mohou v některých případech vést až k závěru, že kontraktační proces neproběhl tak, aby byla zákonná podmínka pro zahájení vyvlastňovacího řízení splněna. Správnost stanovení výkupní ceny jako takovou správní soud nepřezkoumává, pouze v rozsahu žalobních bodů posuzuje, zda postup vyvlastnítele netrpěl takovými deficity, které by činily celou fázi předcházející vyvlastňovacímu řízení neférovou, formální, a tedy zákon obcházející. Posouzení správnosti výše náhrady je až úkolem civilního soudu v řízení podle části páté o. s. ř., který při tom plně aplikuje zásady judikatury Ústavního soudu o hodnocení znaleckého posudku jako důkazu. V nynějším řízení se krajský soud zabýval řádností kontraktačního procesu, nikoli výši náhrady za vyvlastnění.

[23] Ze správního spisu vyplývá, že budoucí vyvlastnitel před zahájením vyvlastňovacího řízení nechal zpracovat znalecký posudek č. 3117/187/2019 ze dne 12. 9. 2019, který ke dni 30. 6. 2019 stanovil obvyklou cenu pozemku stěžovatelek ve výši 32 655 Kč, přičemž uvedl, že pozemek je využíván jako orná půda a takto byl oceněn. Vyvlastnitel nabídl

pokračování

stěžovatelkám před podáním návrhu na vyvlastnění odkup pozemku za částku 261 240 Kč, tedy osminásobek ceny obvyklé určené znaleckým posudkem.

[24] V rámci kontraktačního procesu nejprve zástupce vyvlastnítele kontaktoval stěžovatelky dopisy odeslanými dne 24. 2. 2020 (a doručenými následujícího dne) s nabídkou uzavření kupní smlouvy s částkou 130 620 Kč pro každou ze stěžovatelek (dohromady tedy 261 240 Kč). Na nabídku je znovu upozornil dopisy datovanými dne 13. 5. 2020, protože od nich neobdržel žádnou reakci. Dne 18. 5. 2020 vyvlastnítele kontaktoval zástupce stěžovatelek e-mailem, ve kterém nesouhlasil s nabízenou cenou, která podle něj činí cca 10 % ceny tržní. Žádal, aby vyvlastnitel přihlédl k vysokému věku stěžovatelek a tomu, že pozemek byl komunistickým režimem znárodněn a obtížně získán zpět. Vyjádřil zájem o náhradní pozemek. Navrhl, aby vyvlastnitel vyčkal přibližně dva měsíce na výsledky jednání o odkupu vícera pozemků stěžovatelek jedním z velkých řetězců supermarketů a v případě, že jednání nepovedou ke společnému cíli, chtěl jednat o směně za jiný pozemek v katastru obce Rakovník. Zástupce vyvlastnítele dne 12. 8. 2020 předložil stěžovatelkám seznam dvou desítek pozemků, které nabídl ke směně. Dle záznamu z jednání proběhlého dne 1. 10. 2020 zástupce stěžovatelek nabízenou cenu odmítl s tím, že neodpovídá cenám, za které jsou pozemky v k. ú. Rakovník vykupovány. Na základě jednání s místními developerskými firmami, které v lokalitě hodlají realizovat výstavbu bytových a rodinných domů, odhadoval, že by kupní cena měla být v rozmezí 2 000 až 2 500 Kč za m<sup>2</sup> pozemku. Navrhl, ať vyvlastnitel vstoupí v jednání se společností, která má zájem odkoupit pozemek stěžovatelek i pozemky okolní za vyšší cenu a pozemky následně odprodat vyvlastniteli za cenu uvedenou v návrhu. Eventuálně by byl ochoten přistoupit na směnu pozemku. Pozemky nabídnuté vyvlastnitelem však považoval za zcela neodpovídající, bez možnosti upotřebení a s tržní cenou pravděpodobně ještě nižší, než je cena nabízená. Navrhl nalézt jinou, vhodnější náhradu. Další možnost spatřoval zástupce stěžovatelek ve výkupu pozemku za cenu minimálně 2 000 Kč za m<sup>2</sup>. Na tento protinávrh reagoval vyvlastnitel dopisem ze dne 13. 10. 2020, kde uvedl, že mu není znám důvod, proč by měl v souvislosti s výstavbou strategické dopravní infrastruktury začít jednat s developerem, o jehož projektu nic neví. Dále vysvětlil, že ke směně nemůže nabídnout jiné pozemky, než které prezentoval stěžovatelkám, neboť žádné jiné vhodné investor nevlastní. Nakonec uvedl, že výkup pozemku za cenu 2 000 Kč za m<sup>2</sup> nemůže akceptovat, protože nebyla stanovena znaleckým posudkem a také proto, že se jedná o evidentní exces při porovnání výkupu orné půdy v obdobných případech. Nechce vytvářet mezi jednotlivými vlastníky neodůvodnitelné propastné rozdíly, navíc bez podkladu od znalce. Následně ještě dne 2. 11. 2020 proběhl telefonický hovor, při kterém vyvlastnitel ověřil, že nedošlo k podpisu kupní smlouvy. Vyvlastňovací řízení bylo zahájeno 6. 11. 2020. Vlastní znalecký posudek (vyhotovený Ing. Konopáskem) předložily stěžovatelky teprve v jeho průběhu.

[25] Nejvyšší správní soud se k otázce, jaké úsilí musí vyvlastnitel vynaložit k dobrovolnému získání pozemků, jež mají být předmětem vyvlastnění, vyjádřil v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, č. 3188/2015 Sb. NSS. Uvedl, že je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnítele 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 (jako např. na uzavření

směnné smlouvy). Závěr o tom, zda je splněna tato podmínka pro zahájení vyvlastňovacího řízení, je nutno činit vždy v závislosti na konkrétních okolnostech případu. 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 (srov. k § 3 odst. 6 liniového zákona také rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 As 166/2022-93, bod 77)]. Jak také uvedl NSS v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39, po vyvlastniteli nelze požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající rozdíl v představě o náhradě na pozemek.

[26] Stěžovatelky namítají, že znalec nesprávně nezohlednil, že v územním plánu byl jejich pozemek zahrnutý mezi pozemky stavební, a úmyslně vyšel toliko ze skutečného využití pozemku (orná půda). Tím odůvodňují svoji další neaktivitu ve zbytku kontraktačního procesu, neboť podle nich ztrácelo smysl nechat si zpracovat znalecký posudek na stavební pozemek, když bylo zřejmé, že vyvlastnitel k ocenění pozemku jako stavebního nepřihlédl. Stěžovatelky v průběhu kontraktačního procesu navrhly jako alternativu směnu pozemku, přičemž vyvlastnitel se snažil i o této nabídce jednat, nicméně jím navrhované pozemky stěžovatelky odmítly jako nedostatečné. Mimo svá odmítavá stanoviska ke konstruktivním nabídkám vyvlastnítele však samy dále nedokázaly přijít s dalším návrhem, o kterém by bylo možno vést jednání. Požadovaly vyšší cenu, která nebyla podložena znaleckým posudkem. Konkrétní výhrady vůči znaleckému posudku předloženému vyvlastnitelem neuvedly.

[27] Požadavek, aby znalecký posudek obsahoval ocenění pozemku dle skutečného stavu, stanovuje liniový zákon. Z jeho § 3b odst. 2 jasně plyne, že je rozhodné, jaký byl *skutečný* stav pozemku ke dni odeslání návrhu kupní smlouvy. Judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 1 As 176/2019-53, bod 36) i Nejvyššího soudu (rozsudek č. j. 24 Cdo 1291/2020-554 vykládající § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění obsahující stejný pojem) se zjišťováním skutečného stavu pozemku pracují, a Nejvyšší soud považuje hodnotu jej odrážející za rozhodující pro umožnění vyvlastňovaným obstatat si za stanovenou náhradu obdobnou věc v rozhodném čase.

[28] Argumentace stěžovatelek, že zákon nedovoluje přihlédnout ke zhodnocení nebo znehodnocení pozemku v souvislosti s tím, že je určen k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury, je ve vztahu k výkladu pojmu skutečný stav pozemku mimoběžná. Nic na tom nemění ani jimi předestřený výklad, že změna označení pozemku v územním plánu proběhla v souvislosti s uskutečněním stavby dopravní infrastruktury, a proto je nutné vycházet ze stavu před změnou územního plánu, kdy byl pozemek stěžovatelek pozemkem stavebním, protože tím došlo k jeho znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Před změnou územního plánu v roce 2008 se však o stavební pozemek ve smyslu § 9 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb. nejednalo. Podstatný je faktický stav pozemku bez ohledu na určení v územním plánu, ať se jedná o jakoukoli jeho časovou verzi. Princip stanovení výše nabídkové ceny jejím navázáním na skutečný stav pozemku změnila novela liniového zákona (zákonem č. 405/2012 Sb., s účinností od 1. 2. 2013, viz důvodová zpráva), aby eliminovala neopodstatněné zhodnocení zejména zemědělských nebo lesních pozemků v trase budoucí stavby dopravní infrastruktury jen proto, že byly v územně plánovací

pokračování

dokumentaci a následně v územním řízení určeny pro uskutečnění dopravní stavby. Současně měla tato změna pomoci výrazně omezit spekulace či machinace s dotčenými pozemky nebo protiprávní ovlivňování konkrétního umístění stavby dopravní infrastruktury s ohledem na vlastnictví pozemků.

[29] Vyvlastnitel tedy nepochybil, jestliže jako podklad pro návrh kupní ceny použil znalecký posudek, který pozemek ocenil dle jeho skutečného stavu jako ornou půdu bez ohledu na označení v územně plánovací dokumentaci. Zároveň nelze ani spatřovat pochybení v tom, že se s právním názorem o nutnosti zemědělsky využívaný pozemek ocenit jako stavební vyvlastnitel nevypořádal již v průběhu kontraktačního procesu. Jak vyplývá ze správního spisu, takto stěžovatelky v této fázi vůbec neargumentovaly. Lze dodat, že rovněž ve znaleckých posudcích, které stěžovatelky předložily až v průběhu vyvlastňovacího řízení, jimi vybraný znalec posuzoval pozemek podle skutečného stavu, tedy jako ornou půdu, a nikoli jako pozemek stavební. Odlišné ocenění pramenilo z jiných parametrů než zařazení pozemku podle územního plánu.

[30] Podle NSS znalecký posudek vyvlastnitel nevykazuje *prima facie* takové nedostatky, aby na jeho základě nemohla být odůvodněna nabídka odkoupení pozemku. Námitky nesprávného výběru porovnávaných pozemků při odhadu ceny obvyklé stěžovatelky dostatečně nekonkretizovaly v průběhu kontraktačního procesu, a vyvlastnitel na ně proto nemohl věcně reagovat. Z toho vyplývá, že ani správní soud nemůže nyní posoudit adekvátnost jeho reakce. Pokud by stěžovatelky již během kontraktačního procesu zcela konkrétně závažně zpochybnilly obsah posudku, případně předložily vlastní znalecký posudek, bylo by na vyvlastniteli, aby k tomu zaujal stanovisko, a to až už akceptací vyšší navržené ceny, úpravou své nabídky nebo zdůvodněním, proč nadále setrvává na závěru svého znaleckého posudku jako podkladu pro cenovou nabídku. Stěžovatelky měly více než osm měsíců od podání nabídky odkupu do zahájení vyvlastňovacího řízení na sdělení konkrétních námitek vůči znaleckému posudku vyvlastnitel. Tvzení, že by cena měla být vyšší, takovou výhradou není. Stěžovatelky mohly posunout jednání o ceně tak, že by přišly s vlastním protinávrhem, případně se pokusily konkrétně zpochybnit metodu stanovení ceny užitou v předloženém znaleckém posudku. Jestliže během kontraktační fáze vyvlastniteli nesdělily žádné věcné výhrady, nelze nyní v souvislosti s těmito tvrzeními vadami dospět k závěru, že vyvlastnitel neučinil férovou nabídku nebo svým postojem znemožnil uzavření dohody. Takové námitky uplatněné až během řízení před správním soudem proto nemohou být důvodem pro zrušení výroku o vyvlastnění pro nesplnění zákonné podmínky dle § 3 odst. 6 liniového zákona.

[31] Nelze zároveň přisvědčit argumentaci stěžovatelek, že pouhá skutečnost, že vyvlastnitel prezentoval právní názor vycházející z jazykového výkladu liniového zákona, se kterým nesouhlasily, odůvodnila jejich následnou pasivitu. Ostatně z předchozího vystupování vyvlastnitel nelze usuzovat, že by případná další snaha stěžovatelek o jednání byla již předem marná. Vyvlastnitel přes vyjádření nesouhlasu s nabídkou během ústního jednání v písemné odpovědi vysvětlil svůj postoj a konkrétně argumentoval, že stěžovatelky nepředložily pro svůj protinávrh (aby cena byla navýšena na 2000 Kč za m<sup>2</sup>) žádné podklady. S tím lze ostatně souhlasit, jestliže stěžovatelky oproti návrhu podpořenému znaleckým posudkem během kontraktačního procesu rezignovaly na snahu o obdobný krok, tedy buď

předložení nabídky podpořené znaleckým posudkem, nebo alespoň konkrétní věcnou kritiku posudku předloženého vyvlastnitelem. Stěžovatelky projevíly zájem o směnu pozemků, vyvlastnitel jim učinil návrh, ale nabízené pozemky stěžovatelky považovaly za nevhodné a odmítly je. Vyvlastnitel sdělil, že jiné vhodné pozemky nemá. Stěžovatelky netvrdily opak (žádné konkrétní pozemky nezmínily), proto na základě obsahu správního spisu nelze než uzavřít, že varianta směny nebyla objektivně možná. Nelze tedy dospět k závěru, že aktivita vyvlastnitel byla v porovnání s aktivitou stěžovatelek nedostatečná.

[32] Stěžovatelky uvádějí, že během kontraktačního procesu nesouhlasily s oceněním pozemku znaleckým posudkem vyvlastnitel a namítaly, že je nutné jej ocenit jako pozemek stavební. Jak ale vyplývá ze správního spisu, stěžovatelky pouze tvrdily, že cena okolních pozemků je desetkrát vyšší. Postup znalce v této fázi nijak konkrétně nezpochybnil, např. argumentací o povaze pozemku a jeho specifických vlastnostech, které se měly promítnout v konečné ceně, vyvlastnitel tedy neměl na co reagovat. Není ani pravdou, že by vyvlastnitel odmítl uhradit cenu stanovenou znaleckým posudkem Ing. Zdeňka Konopáska, a následně přistoupil k vyvlastnění, jak stěžovatelky tvrdí v kasační stížnosti. Znalecký posudek Ing. Konopáska předložily teprve v lednu 2022, tj. více než rok po zahájení vyvlastňovacího řízení. Stěžovatelky v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítaly, že by správní spis nepodával věrohodný obraz o jejich aktivitě během kontraktačního procesu.

[33] Jak uvedl NSS v rozsudku č. j. 9 As 1/2024-37, bod 28, ze zákona o vyvlastnění ani z liniového zákona nevyplývá povinnost vyvlastnitel přistoupit na jakoukoli kupní cenu, kterou požaduje vyvlastňovaný. Ve fázi před vyvlastňovacím řízením neexistuje ani povinnost možného budoucího vyvlastnitel předložit možným budoucím 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 kontraktačním procesu před zahájením vyvlastňovacího řízení. Stěžovatelky mohly vůči vyvlastniteli uplatňovat své požadavky, vzhledem k diametrálně odlišné představě obou stran ale nebylo možné uzavřít kupní smlouvu. Jak přitom NSS uvedl v rozsudku ze dne 24. 5. 2023, č. j. 8 As 25/2023-71, bod 30, je zcela běžné, že se představy jednotlivých stran předmluvního jednání nesejdou a proces vyjednávání je neúspěšný, či z důvodu odlišných představ není možné přikročit ani ke konkrétnějšímu nastavení podmínek smlouvy.

[34] S nedostatečnou aktivitou stěžovatelek ve fázi jednání o odkupu kontrastuje přístup, který zvolily poté, co bylo zahájeno samotné vyvlastňovací řízení. Na podporu svého nesouhlasu s navrženou náhradou předložily znalecký posudek Ing. Zdeňka Konopáska, který ocenil pozemek výrazně vyšší částkou. Průběh samotného vyvlastňovacího řízení však již není vzhledem k rozsahu přezkumu vymezenému námitkami stěžovatelek předmětem tohoto řízení (ostatně výrok o náhradě nebyl v době podání žaloby pravomocný). Zákonost stanovení výše náhrady za vyvlastnění je, jak již bylo uvedeno výše, možné přezkoumat pouze v civilním řízení podle části páté o. s. ř.

[35] Přestože je pravdou, že před zahájením vyvlastňovacího řízení obdržely stěžovatelky nabídku výrazně nižší oproti tomu, jakou náhradu za vyvlastnění stanovil později správní orgán prvního stupně, nespatřuje NSS v této skutečnosti s ohledem na shora popsání okolností případu excesivně nízkou nabídku, která by svědčila o tom, že vyvlastnitel neměl

pokračování

skutečný zájem uzavřít dohodu. Jak také vyplývá z rozsudku NSS č. j. 9 As 1/2024-37, bod 27, sám o sobě není excesivní ani rozdíl přes 1 800 Kč za m<sup>2</sup> mezi nabídkou v kontraktačním procesu a výslednou náhradou. Za situace, kdy NSS ani není známo, jaká náhrada za vyvlastnění byla nakonec stěžovatelkám stanovena, navíc postrádá jakékoli podobné srovnávání reálný smysl.

[36] Vyvlastnitel se v souladu s § 3 odst. 6 liniového zákona pokusil s vyvlastňovanými o návrhu smlouvy jednat, jeho návrh vycházel z posudku vyhotoveného znalcem a použil v něm koeficient 8, jak ukládá zákon. Znalecký ústav, který posudek na základě zadání vyvlastnitel vyhotovil, byl zapsán v seznamu znalců, tlumočnicků a překladatelů vedeném Ministerstvem spravedlnosti. Vyvlastnitel během kontraktačního procesu také reagoval na stanoviska stěžovatelek ke kupní ceně. Navíc oproti zákonem předpokládané lhůtě 90 dnů trvalo kontraktační řízení více než 8 měsíců, během kterých měly stěžovatelky dostatek času formulovat svá stanoviska a protinávrhy (samy nenamítají, že by tomu tak nebylo). Vyvlastnitel jim také vyšel vstříc a posečkal jimi požadovanou dobu kvůli jednání o odkupu pozemků jiným zájemcem.

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek není nezákonný, neboť krajský soud správně posoudil přípustnost vyvlastnění pozemků stěžovatelek 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. Krajský soud při svém posouzení zohlednil jak aktivitu vyvlastnitel, tak i předložené podklady, v tomto případě znalecký posudek.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[38] Stěžovatelky se svými námitkami neuspěly. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelky ve věci neměly úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady nevznikly a osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost ani nenastaly důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 19. června 2024

Eva Šonková  
předsedkyně

n  
á  
t  
u