



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **J. Š.**, zastoupená JUDr. ICLic. Ronaldem Němcem, Ph.D., advokátem se sídlem Platněřská 191/4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** I) Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupené JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., FCI Arb., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, II) hlavní město Praha, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupené Mgr. Daliborem Šlaufem, advokátem se sídlem Spálená 97/29, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2024, č. j. 54 A 24/2024-56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Osoba zúčastněná na řízení I) **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. ICLic. Ronalda Němce, Ph.D., advokáta se sídlem Platněřská 191/4, Praha 1, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení II) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o zákonnost mezitímního rozhodnutí podle § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2023 [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 (dále jen „liniový zákon“)], kterým vyvlastňovací úřad rozhodl o vyvlastnění pozemků, u nichž katastr nemovitostí eviduje duplicitní zápis vlastnictví. Předmětem posouzení je právní otázka, zda se u těchto pozemků uplatní požadavek vyjádřený v § 5 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, aby vyvlastnění předcházela jednání za účelem uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, nebo se použije výjimka podle § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění. Duplicitní zápis vlastnictví v katastru nemovitostí předem nevylučuje, aby vyvlastnitel získal práva k pozemku nebo ke stavbě smlouvou.

[2] Úřad městské části Praha 6 vydal rozhodnutí ze dne 3. 2. 2017, č. j. MCP6 002224/2017 (dále jen „územní rozhodnutí“), o umístění veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury „D7 MÚK Aviatická – MÚK Ruzyně“. Tato stavba, kterou má realizovat osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatel“ nebo „vyvlastnitel“), se má nacházet (také) na pozemcích parc. č. XA o výměře 294 m² (orná půda) a parc. č. XB o výměře 81 m² (orná půda), nacházející se v k. ú. R., obec P. (dále jen „dotčené pozemky“). U obou pozemků byly v katastru nemovitostí z důvodu duplicitního zápisu vedeny jako jejich vlastnice jednak žalobkyně, jednak osoba zúčastněná na řízení II) (dále společně též „vyvlastňování“).

[3] Stěžovatel zahájil s oběma vyvlastňovanými jednání ve smyslu § 5 zákona o vyvlastnění za užití § 3 odst. 6 liniového zákona. Dne 19. 4. 2022 zaslal stěžovatel každému z vyvlastňovaných dopis, kterým je informoval o potřebě dotčených pozemků pro veřejně prospěšnou stavbu. Přílohou dopisu byly návrhy na uzavření kupních smluv s jednotlivými vyvlastňovanými. Nabídnutá kupní cena činila 1 368 000 Kč a byla stanovena podle znaleckým posudkem určené obvyklé ceny dotčených pozemků vynásobené koeficientem 8 podle § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona. Současně stěžovatel oběma vyvlastňovaným sdělil, že do odstranění duplicitního zápisu nelze navrhovanou smlouvu uzavřít. Nebude-li duplicita vlastnického práva odstraněna a podepsaný návrh kupní smlouvy doručen ve lhůtě 60 dnů, vyvlastnitel podá žádost o vyvlastnění dotčených pozemků.

[4] Žalobkyně na návrh nereagovala, proto jí vyvlastnitel dne 23. 5. 2022 zaslal další dopis. V něm ji upozornil na lhůtu 60 dnů, která měla uplynout dne 22. 6. 2022, a nabídl jí další způsoby komunikace. Žalobkyně následně s vyvlastnitelem komunikovala, uvedla důvody, pro které nemohla dříve odpovědět, a vyjádřila ochotu k prodeji dotčených pozemků s tím, že učiní kroky k odstranění duplicitního zápisu vlastníka v katastru nemovitostí. Osoba zúčastněná na řízení II) v odpovědi na dopis souhlasila, že do odstranění duplicitního zápisu vlastnictví nelze prodej pozemků realizovat.

[5] V návaznosti na odpovědi obou vyvlastňovaných podal stěžovatel dne 10. 8. 2022 žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení. Žádost podal Magistrátu hlavního města Prahy, který je podle § 2e odst. 1 liniového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2023, věcně a místně příslušným vyvlastňovacím úřadem. Jelikož je však jedním z vyvlastňovaných osoba zúčastněná na řízení II), Ministerstvo dopravy usnesením ze dne 19. 9. 2022, č. j. MD-30417/2022-930/3, jako nadřízený orgán podle § 2e odst. 3 písm. a) liniového zákona pověřilo v souladu s § 16 odst. 4 zákona o vyvlastnění provedením vyvlastňovacího řízení žalovaného, který se tak stal vyvlastňovacím úřadem.

pokračování

[6] Oznámením ze dne 6. 10. 2022 žalovaný uvědomil účastníky o zahájení vyvlastňovacího řízení a při ústním jednání, které se konalo dne 16. 11. 2022, je seznámil s podklady žádosti a spisovým materiálem. Oba vyvlastňovaní požádali o přerušení vyvlastňovacího řízení do doby určení vlastnického práva k dotčeným pozemkům soudem. Žalobkyně se z jednání omluvila, současně ale vyslovila nesouhlas s vyvlastněním pozemků před vyřešením duplicitního vlastnictví. Stěžovatel požádal o vydání mezitímního rozhodnutí. Usnesením ze dne 16. 3. 2023, č. j. 039151/2023/KUSK, žalovaný přerušil vyvlastňovací řízení do doby skončení řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 6 pod sp. zn. 4 C 14/2023, jehož předmětem bylo určení vlastnického práva k dotčeným pozemkům. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání. Ministerstvo dopravy rozhodnutím ze dne 22. 8. 2023, č. j. MD-15989/2023-930/3, usnesení o přerušení vyvlastňovacího řízení zrušilo. Dne 21. 2. 2024 se žalobkyně seznámila s podklady rozhodnutí a vyjádřila přesvědčení, že do rozhodnutí o otázce duplicitního zápisu vlastnictví v občanském soudním řízení nelze ve věci vyvlastnění rozhodnout.

[7] Žalovaný rozhodl mezitímním rozhodnutím ze dne 8. 4. 2024, č. j. 049533/2024/KUSK, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 30. 4. 2024, č. j. 054005/2024/KUSK (dále jen „mezitímní rozhodnutí“), podle § 24 odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o vyvlastnění a s odkazem na § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, o odnětí vlastnického práva k dotčeným pozemkům a jeho přechodu na Českou republiku s příslušností hospodařit s majetkem státu pro stěžovatele. Ve výroku mezitímního rozhodnutí bylo uvedeno, že žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení II) jsou duplicitním vlastníkem dotčených pozemků.

[8] Z mezitímního rozhodnutí se podává, že byly splněny zákonné podmínky vyvlastnění. Žádost měla zákonné náležitosti a vyvlastnění je ve veřejném zájmu, který převahuje nad zájmy vyvlastňovaných. Žalovaný se zabýval vlivem duplicitního zápisu vlastnictví na možnost smluvního převodu vlastnického práva. Podle jeho názoru by byla možná i varianta, že by oba duplicitně zapsaní vlastníci uzavřeli kupní smlouvu s vyvlastnitelem o převodu práv k pozemkům. Určení skutečného vlastníka dotčených pozemků nicméně nebylo otázkou, na jejímž vyřešení by záviselo vydání rozhodnutí ve správním řízení. Nešlo o předběžnou otázku ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Žalobkyně napadla mezitímní rozhodnutí žalobou, v níž rozporovala jemu předcházející kontraktní proces. V případě smluvního převodu vlastnického práva podle § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona by jí náležela kupní cena ve výši ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 8. Ačkoli by žalobkyně ráda kupní smlouvu uzavřela, nebylo jí to umožněno s ohledem na duplicitní zápis vlastnictví, který sama nezpůsobila. Nemohla proto v maximální míře hájit svá práva ve vyvlastňovacím řízení. Žalobkyně brojila i proti znaleckému posudku, který stěžovatel předložil k žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení. Vyvlastnění by mělo být prostředkem *ultima ratio*, tak tomu ale v posuzované věci nebylo, neboť žalovaný nevyčkal na výsledek řízení o žalobě na určení vlastnictví dotčených pozemků. Nevypořádal se ani s nezbytností vyvlastnění v kontextu možnosti uzavření smlouvy, zahrnujícího možné ujednání s osobou zúčastněnou na řízení II).

[10] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozhodl napadeným rozsudkem o podané žalobě tak, že mezitímní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Připomněl, že podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění není vyvlastnění přípustné, lze-li práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou. Současně se neztotožnil s právním názorem žalovaného, že při duplicitním zápisu vlastnictví lze použít § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění, podle něhož se před vyvlastněním není třeba pokoušet o smluvní převod práva, „*není-li vyvlastňovaný znám, není-li znám jeho pobyt, nebo nepodařilo-li se mu doručit na známou adresu*“. V takovém případě by bylo povinností žalovaného ustanovit vyvlastňovaným opatrovníka podle § 17 odst. 4 zákona o vyvlastnění, což se nestalo. I kdyby tak ale žalovaný učinil, vyvlastňovaným by tím upřel právo jednat sami za sebe, aniž by tomu bránila jakákoli objektivní překážka. Vyvlastnitel mohl jednat s oběma vyvlastňovanými zároveň. Duplicitní zápis vlastnictví nebrání vlastníkům s věcí disponovat zcela, nýbrž pouze samostatné dispozici s věcí jedním z nich. Možnost společného prodeje zmínil i žalovaný v mezitímním rozhodnutí, žádný závěr z toho ale nevyvodil. Předložil-li stěžovatel v kontraktační fázi žalobkyni návrh smlouvy obsahující prohlášení, že je výlučnou vlastnící věci, měl si být vědom, že předkládá smlouvu, kterou žalobkyně objektivně nemůže uzavřít.

[11] Kontraktační proces umožňoval smluvním stranám, aby využily širokou smluvní volnost a sjednaly si ve smlouvě i určité podmínky. Krajský soud uvedl, že vyvlastnitel mohl žalobkyni a osobě zúčastněné na řízení II) navrhnout např. uzavření trojstranné kupní smlouvy, v níž by jako prodávající figurovali oba duplicitní vlastníci. V této smlouvě by bylo ujednáno, že prodávající mají povinnost podat žalobu na určení vlastnictví. Právo na kupní cenu by měl ten, koho určí jako vlastníka dotčených pozemků pravomocný rozsudek soudu o určení vlastnictví, a splatnost kupní ceny nastane až po právní moci rozsudku na určení vlastnictví, popř. nastane dříve, avšak bude kupujícím složena do soudní úschovy, anebo do smluvní úschovy, z níž bude vyplacena osobě, která předloží pravomocný rozsudek určující, že byla k datu vyvlastnění vlastníkem vyvlastňovaných pozemků. Není úlohou krajského soudu stanovovat přesné podmínky, jak by taková smlouva měla vypadat. Podstatné je, že existovala možnost navrhnout kupní smlouvu, která by byla objektivně realizovatelná a zároveň potenciálně akceptovatelná oběma duplicitními vlastníky, aniž by musel být již v okamžiku uzavření vyřešen jejich vzájemný spor o vlastnické právo. Nevyužitá možnost uzavření trojstranné smlouvy podle krajského soudu způsobuje takovou vadu kontraktačního procesu, která brání vyvlastnění. Zašle-li vyvlastnitel při kontraktačním procesu návrh smlouvy, kterou potenciální vyvlastňovaný nemůže objektivně splnit, a zároveň zde existuje reálná možnost uzavřít jinak formulovanou smlouvu, které ale vyvlastnitel nevyužil, nelze přistoupit k vyvlastnění pro nesplnění podmínky subsidiarity. Přestože lze v kontraktační fázi požadovat aktivní přístup i po potenciálně vyvlastňovaném, prvotní objektivně uskutečnitelný návrh musí vzejít od vyvlastnitele, jinak nelze považovat jeho přístup za řádný a poctivý.

[12] Podle krajského soudu měl žalovaný po podání žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení toto řízení přerušit a vyzvat vyvlastnitele, aby obnovil kontraktační proces a ve lhůtě stanovené v § 3 odst. 6 liniového zákona se pokusil získat pozemky dohodou, která bude objektivně realizovatelná ve výše uvedeném smyslu. Teprve v případě, že by jeden nebo oba duplicitní vlastníci s takovou dohodou nesouhlasili, by s ohledem na zásadu, že bdělým svědčí práva, mohl převážet (budou-li splněny další zákonné podmínky) zájem na urychlení

pokračování

výstavby veřejně prospěšných staveb podle liniového zákona. K ostatním námitkám se krajský soud vyjádřil stručně a žádné z nich nepřisvědčil.

II. Kasační stížnost

[13] Stěžovatel napadá uvedený rozsudek kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Ustanovení § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění se podle stěžovatele použije i při duplicitním zápisu vlastnictví, u něhož fakticky není skutečný vlastník znám. Problematická povaha tohoto stavu s ohledem na zákonem uznané právo na získání vlastnického práva pro realizaci veřejně prospěšných staveb netíží vyvlastnitele, nýbrž duplicitní vlastníky. Uvedený závěr stěžovatel opírá o citaci komentáře k uvedenému ustanovení, podle něhož duplicitní zápis vlastnictví „brání osobám zapsaným na příslušném listu vlastnictví s danou nemovitostí disponovat“ (Vlachová, B. *Zákon o vyvlastnění. Liniový zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 31). Stěžovatel považuje za rozhodné, že žádný z duplicitních vlastníků nemůže s věcí samostatně nakládat. Kontraktační proces tedy nebyl povinný. Stěžovatel přesto poskytl vyvlastňovaným možnost uzavřít dohodu. Požadavek na vypořádání duplicitního zápisu vlastníků považuje za oprávněný, v zákonné lhůtě však nebyl naplněn.

[15] Kontraktační proces podle stěžovatele proběhl správně, i když zasláný návrh kupní smlouvy obsahoval prohlášení prodávajícího, že je výhradním vlastníkem věci. Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud spatřuje vadu tohoto procesu, která brání vyvlastnění, v nevyužití možnosti uzavření trojstranné smlouvy. Vyjádřením tohoto právního názoru ale krajský soud překročil meze soudního přezkumu, jelikož žalobkyně takové řešení nenavrhovala. Jednání vyvlastňovaných podle stěžovatele dokládá, že ve věci nebyla možnost smírného řešení. Napadený rozsudek postrádá odůvodnění toho, z jakého důvodu by uzavření nastíněné trojstranné smlouvy mělo být jediným správným zahájením kontraktačního procesu. Stěžovatel namítá, že se nabízela i jiná řešení, která bylo možné zvolit na základě návrhu na uzavření kupní smlouvy. Případné řešení záviselo na vůli vyvlastňovaných. Situace tedy mohla být řešena v kontraktačním procesu.

[16] Výklad krajského soudu popírá význam kontraktačního procesu a vůli smluvních stran při hledání možné dohody. V posuzované věci žádný z vyvlastňovaných nenavrl možnost uzavření trojstranné smlouvy. Není pravdou, že zasláný návrh kupní smlouvy nebyl objektivně realizovatelný ani potenciálně akceptovatelný. Krajský soud v této otázce překročil vůli smluvních stran a vycházel až z následných skutečností. Stěžovatel v okamžiku zahájení kontraktačního procesu nemohl vědět, jaké řešení vyvlastňování upřednostní. Vyvlastnitel nemusí podle § 3 odst. 5 liniového zákona v kontraktačním procesu bez dalšího akceptovat právní stav potřebné nemovité věci. Krajský soud nepřihlédl k tomu, že v kontraktačním procesu je klíčová aktivita vyvlastňovaných. Podle stěžovatele je uzavření trojstranné smlouvy s ohledem na odlišné zájmy vyvlastňovaných obtížně představitelné.

[17] Stěžovatel má za to, že krajským soudem nastíněné řešení není v praxi uskutečnitelné. Jeho uskutečnění brání postoj stran i § 1749 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský

zákoník, v jehož důsledku by stěžovatel vlastnické právo stejně nabyl až po vyřešení sporu o vlastnictví mezi oběma vyvlastňovanými. Tyto překážky krajský soud nevzal v úvahu, přesto prezentoval uzavření trojstranné smlouvy jako jediné možné řešení. Napadený rozsudek je z tohoto hlediska nezákonný i nepřezkoumatelný. Úvahy krajského soudu jsou neúplné, zmatečné a vykazují vnitřní rozpornost.

[18] K požadavku na přerušení vyvlastňovacího řízení a obnovení kontraktačního procesu stěžovatel uvádí, že by mohl být zdrojem pochybností a námitek vyvlastňovaných, neboť vyvlastňovací řízení bylo zahájeno na základě vadného kontraktačního procesu. Proto stěžovatel z procesní opatrnosti namítá nesprávnost tohoto závazného právního názoru vysloveného krajským soudem.

III. Vyjádření žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení II)

[19] Osoba zúčastněná na řízení II) zastává názor, že spor o pozemky by neměl vést k časovým průtahům ve výstavbě veřejně prospěšné stavby. Existence veřejného zájmu byla naplněna a vydáním mezitímního rozhodnutí nejsou vyvlastňovaní dotčeni na jejich právu sporovat výši finanční náhrady za vyvlastnění (srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18). Napadený rozsudek by měl být zrušen.

[20] Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelem odkazovaný právní názor z komentáře k § 5 zákona o vyvlastnění nemůže obstát. Stěžovatel neodkazuje na žádnou judikaturu, podle které by duplicitní zápis vlastnictví byl srovnatelný s případem, kdy vlastník věci není znám. Společné nakládání s věcí je možné, dohodnou-li se oba vlastníci. Stěžovatel je tím, kdo hájí veřejný zájem a v jehož zájmu mělo být nalezení řešení problému. Sám tak ale nepostupoval a nevyvolal jedinou schůzku, což nakonec musela učinit žalobkyně. Žalobkyně uvádí s odkazem na judikaturu Ústavního soudu [nález ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 663/06 (N 149/53 SbNU 811)], že stěžovatel nemá dostatečnou snahu věc vyřešit, byť vstoupí do ústavních práv jiných osob. Tvrzení stěžovatele o nemožnosti uzavřít dohodu je nepravdivé. Vyvlastňovaní jsou již mezi sebou předběžně dohodnuti a čeká se na postoj stěžovatele.

[21] Jde-li o vyjádření osoby zúčastněné na řízení II), podle žalobkyně se tato osoba jako veřejnoprávní instituce mohla vlastnického práva z důvodu veřejného zájmu vzdát a tím řešení urychlit. Neučinila-li tak, je zřejmé, že její argumentace není relevantní. Odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 39/18 neobstojí. Jsou-li známi dva vlastníci, pak nikdo platbu nerozdělí mezi dva subjekty, když neví, komu má skutečně plnit. Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Následně kasační soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i možných vad řízení, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[24] Krajský soud v napadeném rozsudku shledal nesplnění podmínek vyvlastnění spočívající v nezákonnosti postupu vyvlastnitel v kontraktačním procesu, který předcházел zahájení řízení o vyvlastnění. Vyvlastnitel měl pochybit tím, že návrh smlouvy o získání práv k pozemkům podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který zaslal žalobkyni a osobě zúčastněné na řízení II), nezohlednil duplicitní zápis vlastnictví k dotčeným pozemkům. Místo toho jim měl být zaslán takový návrh smlouvy, který tyto osoby mohly uzavřít a který by mohl vést k získání těchto práv. Stěžovatel naopak namítal, že s ohledem na duplicitní zápis vlastnictví podle § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění vůbec nemusel usilovat o uzavření takové smlouvy a že neměl povinnost navrhnout vyvlastňovaným uzavření trojstranné smlouvy, o níž se zmiňuje napadený rozsudek.

IV.a Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a překročení mezí soudního přezkumu

[25] Protože stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a některé vady řízení, Nejvyšší správní soud se nejprve vypořádal s těmito námitkami. K těmto vadám řízení by byl ostatně povinen přihlížet z moci úřední. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. kasační soud není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[26] Nejvyšší správní soud navázal na svou ustálenou judikaturu, v níž jsou blíže vymezeny podmínky, za nichž je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné (např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, 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). Nepřezkoumatelným je typicky takové rozhodnutí, ve kterém soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo u něhož není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Nepřezkoumatelnost naopak nelze spatřovat v dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí (např. rozsudek NSS č. j. 2 Ads 58/2003-75).

[27] Námitku stěžovatele, která se týká jím tvrzené neúplnosti, zmatečnosti a vnitřní rozpornosti úvah krajského soudu, Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou. Z napadeného rozsudku krajského soudu jsou patrné úvahy, z něhož vychází v něm provedené posouzení věci, tedy jednotlivá skutková zjištění a na ně navazující právní závěry. V tomto ohledu není napadený rozsudek vnitřně rozporný. Případná nesprávnost úvah, na nichž je založen, by neměla za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[28] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neodůvodňuje ani tvrzení stěžovatele, že závěr, podle něhož je uzavření trojstranné dohody jediným možným způsobem řešení, postrádá odůvodnění. Je tomu tak již z toho důvodu, že krajský soud takový závěr vůbec neučinil. Trojstrannou dohodu uvedl jen jako příklad, nikoli jako jediné možné řešení. Současně zavázal stěžovatele, aby se pokusil získat pozemky dohodou, která bude objektivně realizovatelná ve smyslu tohoto příkladu. Ani v tomto ohledu napadený rozsudek netrpí namítanou nepřezkoumatelností.

[29] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře považuje za „jinou vadu řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), přezkoumá-li krajský soud a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63). Takový nesprávný postup soudu popírá dispoziční zásadu, kterou je jinak ovládáno správní soudnictví, a znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí. Pokud by krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn v žalobě, kasační soud by musel rozsudek krajského soudu zrušit.

[30] Krajský soud měl podle tvrzení stěžovatele zatížit napadený rozsudek uvedenou vadou konstatováním, že danou situaci bylo možno řešit výhradně trojstrannou smlouvou. Vyvlastňování totiž takovou možnost nenavrhovali a nebyla zmíněna ani žalobkyní v řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud uznává, že žalobkyně nenavrhl takovéto řešení, opakovaně však poukázala na to, že kontraktační proces nebyl veden řádně a návrh kupní smlouvy nemohla přijmout. Právě tomuto žalobnímu bodu krajský soud přisvědčil a žalobě vyhověl. Nástin možné trojstranné smlouvy je třeba vnímat jen jako příklad, kterým krajský soud demonstroval existenci možného smluvního řešení. Bez něj by nemohl konstatovat, že kontraktační proces nebyl veden řádně. Poukazem na jiné možné řešení než to, které ve své žalobě uvedla žalobkyně, krajský soud meze soudního přezkumu nepřekročil.

IV.b Rozhodná zákonná úprava

[31] Napadeným rozsudkem bylo rozhodnuto o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí ve smyslu § 4a odst. 1 liniového zákona. Vyvlastňovací úřad je oprávněn takovéto rozhodnutí vydat na žádost vyvlastnítele, týká-li se vyvlastňovací řízení práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění v tomto ustanovení vymezených staveb, včetně stavby dopravní infrastruktury umísťované v ploše nebo koridoru, které jsou pro ni vymezeny v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje (§ 4a odst. 1 písm. a) bod 1 liniového zákona]. Toto rozhodnutí obsahovalo výrok o odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k dotčeným pozemkům a o jeho přechodu na vyvlastnítele (§ 24 odst. 3 písm. a) bod 3 liniového zákona].

[32] Vyvlastnění je zásahem do vlastnického práva zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který je ústavně přípustný pouze za stanovených podmínek. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny *„vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“*. Podrobně je vyvlastnění upraveno zákonem o vyvlastnění. Podle § 3 odst. 1 tohoto zákona není vyvlastnění přípustné, *„je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem“*. Již v tomto ustanovení je vyjádřena subsidiarita vyvlastnění oproti jiným způsobům získání potřebných práv, kterou dále rozvíjí § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Ten jako jednu z podmínek vyvlastnění stanoví, že *„se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému.“* U dotčených pozemků se s ohledem na povahu stavby, pro

pokračování

kterou byly vyvlastněny, použije zvláštní úprava podle § 3 odst. 6 liniového zákona. Toto ustanovení stanoví, že u staveb dopravní infrastruktury je „*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 60 dnů ode dne doručení návrhu uzavřena, přestože se vyvlastnitel nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat*“.

[33] Jednání za účelem získání práv k pozemku nebo ke stavbě uzavřením smlouvy s vyvlastňovanými není podmínkou vyvlastnění, použije-li se některá z výjimek uvedených v § 5 odst. 5 zákona o vyvlastnění. Podle tohoto ustanovení se splnění této podmínky nevyžaduje, „*a) není-li vyvlastňovaný znám, není-li znám jeho pobyt, nebo nepodařilo-li se mu doručit na známou adresu, nebo b) je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného*“.

IV.c Duplicitní zápis vlastnictví v katastru nemovitostí

[34] Stěžejní námitky stěžovatele se týkají toho, zda měl s ohledem na duplicitní zápis vlastnictví k dotčeným pozemkům povinnost podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění navrhnout vyvlastňovaným návrh smlouvy, který by mu za této situace umožnil získat práva k těmto pozemkům, nebo zda zákon takovýto postup nevyžadoval podle § 5 odst. 5 tohoto zákona, neboť skutečného vlastníka dotčených pozemků nebylo možné zjistit. Posouzení této právní otázky vyžaduje zabývat se podrobněji povahou a následky duplicitního zápisu vlastnictví.

[35] Jako duplicitní zápis vlastnictví je označován stav, kdy je v katastru nemovitostí evidováno vlastnické právo k určité nemovité věci ve prospěch více vlastníků, kteří nejsou spoluvlastníky (u spoluvlastníků by o duplicitní vlastnictví šlo, pokud by byl součet jejich podílů větší než jedna). Vzhledem k exkluzivitě vlastnického práva, která vylučuje, aby k jedné a téže věci mělo vlastnické právo více osob, nejde-li o spoluvlastnictví [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 9. 1996, sp. zn. IV. ÚS 35/96 (N 76/6 SbNU 45)], je duplicitní zápis vlastnictví stavem nežádoucím. Jeho příčinou může být např. nedůsledné vedení pozemkových knih a později evidence nemovitostí (od nabytí účinnosti zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, dne 1. 4. 1964), kdy převod vlastnického práva nebyl podmíněn zápisem v nich. Může jít také o důsledek nedokončeného scelovacího řízení. Po zřízení katastru nemovitostí někdejším zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), pak byly duplicity, příp. triplicity odhaleny v listinách svědčících o vlastnickém právu různých subjektů ke stejným částem zemského povrchu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97 (N 59/11 SbNU 77; 152/1998 Sb.)].

[36] Možnost duplicitního zápisu vlastnictví zohledňuje § 8a zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), který stanoví, že pozemky s duplicitním zápisem vlastnictví zařadí pozemkový úřad mezi pozemky v obvodu pozemkových úprav neřešené. Před novelou zákona o pozemkových úpravách provedenou

zákonem č. 481/2020 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2021, toto ustanovení umožňovalo Státnímu pozemkovému úřadu vést dotčené vlastníky k řešení stávajícího duplicitního zápisu vlastnictví dohodou a vydat v této věci rozhodnutí, nebyla-li dohoda dosažena. Důvodová zpráva k zákonu č. 481/2020 Sb. změnu odůvodnila tím, že je téměř nemožné, aby Státní pozemkový úřad „rozhodoval *objektivně o majetku, jehož je současně správcem*“. Kromě toho „*neexistuje obhajitelný důvod, proč by měl stát vlastními prostředky nabrazovat vůli vlastníků*“ (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, sněmovní tisk 734/0).

[37] Zmínku o duplicitním zápisu vlastnictví obsahuje i § 13 zákona o pozemkových úpravách, ten však pouze odkazuje na dříve uvedené ustanovení. Jde-li o podzákoné předpisy, o duplicitním zápisu vlastnictví se zmiňoval § 23 odst. 5 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění účinném do 31. 3. 2017. Toto ustanovení upravovalo způsob evidence takové skutečnosti na samostatném listu vlastnictví.

[38] Přestože zákonná úprava, která by se výslovně zabývala duplicitním zápisem vlastnictví, je velmi strohá, řešení takovéto situace právní řád umožňuje. Předně může kterýkoli z takto zapsaných vlastníků podat žalobu na určení vlastnického práva k pozemku podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1875/2002). Nic ale nebrání těmto vlastníků, aby situaci vyřešili smlouvou.

[39] V tomto ohledu lze podpůrně odkázat na návod pro správu katastru nemovitostí (dále jen „návod“). Jde o interní normativní akt Českého úřadu zeměměřického a katastrálního ze dne 13. 2. 2024, č. j. ČÚZK-006793/2024, vydaný na základě § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Bod 6.2. 2. 12.5 návodu upravuje možnosti zrušení duplicitního zápisu na základě

- „a) *pravomocného rozhodnutí soudu o určení vlastnictví nebo soudního smíru vydaného v rámci soudního řízení, jehož účastníkem byli všichni duplicitně zapsaní vlastníci,*
- b) *pravomocného rozhodnutí soudu vydaného v rámci soudního řízení, jehož účastníkem byli všichni duplicitně zapsaní vlastníci, kterým byla zamítnuta žaloba na určení vlastnictví, přičemž výmazem žalobce odpadl důvod k duplicitnímu zápisu,*
- c) *uznání provedeného souhlasným prohlášením všech duplicitně zapsaných vlastníků s náležitostmi podle § 66 odst. 2 katastrální vyhlášky, nebo jednostranném prohlášením s obdobnými náležitostmi podle § 66 odst. 2 katastrální vyhlášky, že vlastnické právo druhé osoby k nemovitosti není prohlašující osobou zpochybňováno,*
- d) *dohody o narovnání uzavřené mezi duplicitně zapsanými vlastníky,*
- e) *smlouvy o převodu vlastnického práva, ve které na straně převodce vystupují všichni duplicitně zapsaní vlastníci,*
- f) *výsledku nedobrovolné dražby, soudní dražby nebo dražby prováděné soudním exekutorem,*
- g) *zpeněžení majetkové podstaty v rámci insolvence“.*

[40] Současně podle bodu 6.2. 2. 12.4 návodu duplicitní zápis vlastnictví „*nebrání dalším zápisům práv typu vlastnictví k téže nemovitosti, pokud tyto navazují na stav zápisů pouze ve vztahu k některému z duplicitně zapsaných vlastníků; v takovém případě nedochází ke zrušení duplicitního zápisu vlastnictví, nýbrž pouze ke změně osoby některého z duplicitně zapsaných*

pokračování

vlastníků“. I když návod není právním předpisem, jednotlivé katastrální úřady jsou tímto návodem z důvodu podřízenosti vázány.

IV.d Použití výjimky podle § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění

[41] Stěžovatel zastává názor, že v posuzované věci nebylo třeba před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení učinit pokus o získání potřebných pozemků dohodou. U nemovité věci s duplicitním zápisem vlastnictví totiž fakticky není vyvlastňovaný znám a jde tedy o jeden z případů předvídaných v § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem neztotožňuje.

[42] Existence duplicitního zápisu vlastnictví k pozemku v katastru nemovitostí znamená, že vyvlastnitel, který žádá o vyvlastnění pozemku, si může zjistit, které osoby jsou takto zapsané, nemá však jistotu v tom, která z nich je skutečně vlastníkem. Na první pohled se tak může podmínka podle § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění, že vyvlastňovaný není znám, jevit jako splněna. Při uvedené podmínce se ale nelze omezit jen na její jazykový výklad, který je, jak ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud, toliko prvotním přiblížením se k obsahu právním předpisem vyjádřené právní normy, a je nezbytné přihlídnout také k dalším výkladovým metodám [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS].

[43] V systematice zákona o vyvlastnění je § 5 odst. 5 výjimkou z obecného pravidla obsaženého v § 3 odst. 1 tohoto zákona, který stanoví, že „[v]yvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem“. Jinými slovy, vyvlastnění by mělo být až tím posledním řešením. Existuje-li jiná možnost získání práva, musí se je vyvlastnitel nejprve přinejmenším pokusit získat tímto způsobem. Tato pravidla musí být vykládána ve vzájemném kontextu. Výjimka upravená v § 5 odst. 5 zákona o vyvlastnění by měla postihovat pouze případy, kdy nelze získat potřebné právo dohodou, neboť tomu brání objektivní skutečnosti.

[44] Zároveň je třeba zdůraznit, že předchozí snaha o získání potřebného práva dohodou představuje „jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny [...], 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). V potaz je třeba brát i čl. 4 odst. 4 Listiny, který příkazuje při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřit jejich podstaty a smyslu. Z toho plyne že, výjimku upravenou v § 5 odst. 5 zákona o vyvlastnění je nutno vykládat nanejvýš restriktivně. Pokud by tato výjimka byla použita ve všech případech, kdy je získání potřebných práv spojeno s vyššími obtížemi než v ostatních „obvyklých“ případech, pak by takovým použitím tohoto ustanovení bylo nepřiměřeně zasahováno do základních práv a svobod dotčených osob. Uvedenou výjimku proto lze použít pouze v případech, kdy je získání potřebného práva dohodou vyloučeno.

[45] Pro posouzení toho, zda lze § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění použít i při nemovitých věcech s duplicitním zápisem vlastnictví v katastru nemovitostí, je s ohledem na výše uvedené zásadní, zda takovýto zápis skutečně znemožňuje získání práva dohodou.

Stěžovatelem odkazovaná komentářová literatura činí kategorický závěr, že duplicitní zápis vlastnictví brání jednotlivým takto zapsaným vlastníkům s danou věcí disponovat. Nejvyšší správní soud zastává názor odlišný. Samotný duplicitní zápis vlastnictví nebrání tomu, aby se vyvlastňovatel stal vlastníkem dotčených pozemků již na základě smlouvy. Každý ze zapsaných vlastníků může samostatně nakládat s vlastnickým právem zapsaným v katastru nemovitých věcí. Jeho jednání bude mít nicméně za následek změnu pouze jednoho ze zapsaných vlastníků, aniž by byla odstraněna duplicita zápisu vlastnictví. Duplicita by byla z povahy věci odstraněna tím, že jeden ze zapsaných vlastníků převede své vlastnické právo na druhého ze zapsaných vlastníků, čímž odpadne důvod pro duplicitní zápis vlastnictví. Týkal by se totiž jediné osoby. Odstranění duplicitního zápisu vlastnictví může být zároveň dosaženo např. kupní smlouvou, v níž budou na straně prodávajícího současně oba duplicitně zapsaní vlastníci.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že duplicitní zápis vlastnictví v katastru nemovitostí k pozemku, jehož vyvlastnění vyvlastnitel navrhuje, není důvodem podle § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění, pro který by se vyvlastnitel nemusel pokusit o uzavření smlouvy o získání práv k pozemku podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Získání vlastnického práva k vyvlastňovaným pozemkům dohodou nebylo v důsledku duplicitního zápisu vlastnictví vyloučeno.

IV.e Průběh kontraktačního procesu

[47] I když stěžovatel poukazoval na použitelnost výjimky podle § 5 odst. 5 písm. a) zákona o vyvlastnění, není sporu o tom, že jednání s vyvlastňovanými vedl. Nesouhlasí však s posouzením krajského soudu, podle něhož vada kontraktačního procesu spočívala v předložení návrhu, který nemohl žádný z vlastníků přijmout z důvodu prohlášení o výhradním vlastnictví obsaženého v návrhu smlouvy. Nejvyšší správní soud proto dále přezkoumal právní závěry krajského soudu ohledně zákonnosti kontraktačního procesu, který vydání mezitímního rozhodnutí předcházela.

[48] Nejvyšší správní soud se výkladem § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění v minulosti již opakovaně zabýval. Především uvedl, že závěr o tom, zda je splněna podmínka podle tohoto ustanovení, je třeba „činit vždy 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“. To platí bez ohledu na to, zda věc spadá do působnosti liniového zákona: „I v takovém případě je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnitel dosázení dohody s vyvlastňovaným a zda pro to něco učinil. Ani zde nemůže jít pouze 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 (např. na uzavření směnné smlouvy) nikterak nereaguje či reaguje zástupnými důvody, které svědčí o neochotě vyjít vyvlastňovanému vstříc. Jestliže ten vysloví reálně požadavky umožňující dosázení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoliv pouze formálně) o takovém řešení jednal. [...] 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 NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, č. 3188/2015 Sb. NSS).

pokračování

[49] Ze správního spisu se podává, že stěžovatel každému z vyvlastňovaných zaslal návrh kupní smlouvy, jehož součástí bylo prohlášení prodávajícího, že je výlučným vlastníkem pozemků. V průvodním dopise pak bylo upozornění na duplicitní zápis vlastnictví s tím, že je nutné, aby byl před uzavřením kupní smlouvy duplicitní zápis vlastnictví odstraněn. Stěžovatel poukázal na možná řešení, která ale zahrnovala pouze možnosti řešení mezi oběma vyvlastňovanými tak, aby mohl být v zákonné lhůtě 60 dnů přijat zasláný návrh kupní smlouvy tím z vyvlastňovaných, který by se stal jediným vlastníkem pozemků.

[50] Krajský soud dospěl k závěru, že kontraktační proces nebyl veden řádně, pokud stěžovatel zaslal budoucím vyvlastňovaným návrh, který objektivně nemohli přijmout, a zároveň existovala možnost jinak formulovanou smlouvu uzavřít a vyvlastnitel této možnosti nevyužil. V takovém případě není splněna podmínka subsidiarity. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem v obecné rovině souhlasí, v posuzované věci ovšem považuje za nutné přihlídnout k celému průběhu kontraktace. Stěžovatelem zasláný návrh kupní smlouvy totiž mohl být přijat, našlo-li by se mezi zapsanými vlastníky smírné řešení, které by vedlo k odstranění duplicitního zápisu vlastnictví v 60denní lhůtě. Byť se taková možnost nejeví jako pravděpodobná, nelze ji předem vyloučit. Proto nelze vadu kontraktačního procesu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, spatřovat izolovaně v samotném znění navržených kupních smluv.

[51] Za této situace se Nejvyšší správní soud zabýval také dalším průběhem kontraktačního procesu. Jak správně uvedl krajský soud, od potenciálně vyvlastňovaného lze také vyžadovat aktivní přístup. Snaha o získání potřebného práva dohodou musí být ale i na straně vyvlastnitelů. Nebylo-li nalezeno takové řešení, které by umožnilo jednomu z vlastníků přistoupit na zasláný návrh kupní smlouvy, mohla kterákoli smluvní strana navrhnout ujednání, které by umožnilo získat vlastnické právo k dotčeným pozemkům i přes trvajících duplicitní zápis vlastnictví. V tomto ohledu jsou zásadní vyjádření stěžovatele učiněná v průběhu kontraktačního procesu, kterými dal budoucím vyvlastňovaným jednoznačně najevo, že předchozí odstranění duplicitního zápisu je pro smluvní převod vlastnického práva podmínkou. Uvedené informace se žalobkyni dostalo jak v prvním dopisu, jehož přílohou byl návrh kupní smlouvy, tak i v následné komunikaci (srov. e-mailovou zprávu ze dne 6. 6. 2022). Stěžovatel tak předem vyloučil možnost získání dotčených pozemků dohodou, která by nebyla podmíněna předchozím odstraněním duplicitního zápisu vlastnictví, přestože taková možnost existovala. Žalobkyni ani osobě zúčastněné na řízení II) nelze klást za vinu, že nehledaly jiné řešení, na které by byly obě ochotny přistoupit a které by umožnilo stěžovateli získání vlastnického práva k pozemkům.

[52] Postup stěžovatele vyvolává dojem, že vyvlastnění je důsledkem přetrvávajícího duplicitního zápisu vlastnictví. Stěžovatel si však musel být vědom toho, že zaslal vlastníkům návrh kupní smlouvy, který v daný okamžik nemohli přijmout, a že v zákonné 60denní lhůtě s vysokou pravděpodobností nenastane změna poměrů, která by přijetí návrhu umožnila. Současně vyloučil získání dotčených pozemků dohodou pro případ, že duplicitně zapsaní vlastníci nenaleznou smírnou cestu k odstranění duplicitního zápisu vlastnictví. To, že nedošlo k odstranění duplicitního zápisu vlastnictví dříve, nelze dávat za vinu pouze žalobkyni. Duplicitní zápis vlastnictví mohla řešit dříve i osoba zúčastněná na řízení II). Jelikož jde o veřejnoprávní korporaci, jsou na ni kladeny přísnější požadavky ohledně správy vlastního majetku. Zároveň je nutno poukázat na skutečnost, že územní rozhodnutí bylo v posuzované věci vydáno na počátku roku 2017. Sám stěžovatel tak měl dostatečný

prostor pro majetkoprávní přípravu stavby a identifikaci potenciálně problémových pozemků, mezi které nepochybně patří ty s duplicitním zápisem vlastnictví.

[53] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění, podle něhož není vyvlastnění přípustné, *„je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem“*. V posuzované věci možnost získání práv dohodou i přes duplicitní zápis vlastnictví existovala. Byl to stěžovatel, kdo v průběhu kontraktačního procesu dosažení dohody neumožnil, a předem tak vyloučil případné alternativní požadavky, které mohly směřovat k dohodě. Na kontraktační proces má takový přístup stěžovatele zásadnější dopady než nereagování na požadavky vyvlastňovaného, které bylo zmíněno v rozsudku NSS č. j. 7 As 174/2014-44. Neobstojí-li závěr, že vlastnické právo k pozemkům nebylo možno dohodou získat, nelze než ve shodě s krajským soudem konstatovat, že žaloba stěžovatele byla důvodná. Mezitímním rozhodnutím bylo nepřiměřeně zasaženo do práva žalobkyně vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

IV.f K dalším námitkám uplatněným v kasační stížnosti

[54] Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně poukazuje na smluvní vůli vlastníků, kterou krajský soud pomíjí, a poukazuje na to, že vlastníci pozemku uzavření trojstranné dohody nenavrhli. Byl to ale sám stěžovatel, kdo možnost získání vlastnického práva k dotčeným pozemkům před odstraněním duplicitního zápisu vlastnictví výslovně vyloučil. Z tohoto důvodu nelze klást k tíži budoucích vyvlastňovaných, že v průběhu kontraktačního procesu sami nepřišli s řešením, které by stěžovateli umožnilo získat vlastnické právo k dotčeným pozemkům, aniž by došlo k výmazu jednoho z duplicitně zapsaných vlastníků.

[55] Krajskému soudu stěžovatel vytýká, že nezohlednil další možnosti zrušení duplicitního zápisu vlastnictví (dohodu o narovnání, souhlasné či jednostranné prohlášení a soudní smír). Tyto možnosti však nejsou v moci stěžovatele a krajský soud tak neměl důvod se jimi zabývat. V nevyužití stěžovatelem uvedených řešení tedy nelze spatřovat nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Naopak krajským soudem nastíněný příklad trojstranné dohody představuje možnost stěžovatele, kterou se nepokusil využít a její navržení vlastníků dotčených pozemků svými vyjádřeními znemožnil. Uzavření takové dohody není podmíněno odstraněním mezi vlastníky sporné otázky ohledně toho, kterému z nich skutečně náleží vlastnické právo k dotčeným pozemkům. Byla-li taková dohoda možná, ale stěžovatelem byla zapovězena, nejsou splněny podmínky vyvlastnění.

[56] S poukazem na § 3 odst. 5 liniového zákona, podle něhož *„[n]ávrh smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění může obsahovat požadavek, aby tento pozemek nebo stavba nebyl zatížen právy, která zanikají vyvlastněním“*, stěžovatel namítá, že nemusí akceptovat právní stav potřebné nemovité věci, tedy včetně právních závad na ní váznoucích. Stěžovatelem uvedené ustanovení je nutno chápat jako zákonem upravenou možnost klást si podmínky, které nemohou být v kontraktačním procesu předmětem jednání, čímž je omezována smluvní volnost stran. Ani výklad tohoto ustanovení by tedy neměl být rozšiřován. Práva, která zanikají vyvlastněním, výslovně upravuje § 6 zákona o vyvlastnění. Podle tohoto ustanovení zanikají vyvlastněním spočívajícím v odnětí vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě všechna práva třetích osob k vyvlastněnému pozemku nebo stavbě, jakož i účinky nařízení výkonů rozhodnutí

pokračování

a exekučních příkazů v rozsahu týkajícím se vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, není-li dále stanoveno jinak. Duplicitní zápis vlastnictví do uvedeného vymezení ale nespadá. Nejde totiž o právo třetí osoby (oba zapsaní vlastníci musí být považováni za vlastníky věci, dokud není rozhodnuto nebo dohodnuto jinak). Zároveň jde o právní vadu, která může zaniknout právě uzavřením dohody. Ani stěžovatelem odkazovaným ustanovením tedy nelze odůvodnit jeho striktní požadavek na předchozí zrušení duplicitního zápisu vlastnictví.

[57] Nesprávnost napadeného rozsudku má spočívat v tom, že soudem navrhovaná trojstranná dohoda není v praxi realizovatelná. Tento závěr činí stěžovatel jednak z důvodu odlišného názoru obou vlastníků na to, který z nich je skutečným výlučným vlastníkem dotčených pozemků, a jednak proto, že by taková dohoda obsahovala ujednání o určení náležitosti soudem ve smyslu § 1749 odst. 1 občanského zákoníku. V takovém případě by smlouva nabyla účinnosti až rozhodnutím soudu o tom, kdo je vlastníkem pozemku.

[58] Překážku spočívající v rozdílném postoji obou vlastníků dotčených pozemků se krajský soud pokusil překlenout. Uvedeným příkladem demonstroval právě možnost získat vlastnické právo dohodou, aniž by před tím byl vyřešen spor o to, kterému z duplicitně zapsaných vlastníků skutečně svědčí vlastnické právo. Rozdílný postoj vlastníků tudíž nemusí představovat absolutní překážku uzavření krajským soudem nastíněné dohody. Samozřejmě nelze předjímat, zda se takovou dohodou podaří uzavřít, a nelze ani posoudit, zda se to mohlo podařit v minulosti. Pro konstatování nezákonnosti napadeného rozhodnutí postačí, že taková možnost získání pozemků dohodou existovala, avšak nemohla být využita vzhledem k nedůvodnému požadavku stěžovatele na předchozí zrušení duplicitního zápisu vlastnictví.

[59] Uzavření trojstranné dohody, kterou by bylo možno získat vlastnické právo k dotčeným pozemkům, nebrání ani § 1749 odst. 1 občanského zákoníku. Soukromé právo je ovládáno zásadou smluvní volnosti, případná dohoda tedy nemusí obsahovat ujednání o určení náležitosti soudem ve smyslu stěžovatelem odkazovaného ustanovení. Krajským soudem popsaná dohoda je pouze příkladem. Pro posuzovanou věc je zásadní, že získání vlastnického práva k dotčeným pozemkům dohodou navzdory duplicitnímu zápisu vlastnictví není vyloučeno, a pokud se o dosažení takové dohody stěžovatel nejen nepokusil, ale dokonce ji předem znemožnil, nebyly splněny podmínky vyvlastnění. Výsledná dohoda může být smluvními stranami sjednána v jakékoli podobě, tedy nejen v té, kterou navrhl krajský soud, a nemusí být obsažena ani v jediné smlouvě.

[60] Stěžovatel brojí také proti závaznému právnímu názoru krajského soudu, podle něhož mělo být vyvlastňovací řízení přerušeno a žalovaný měl vyzvat stěžovatele, aby obnovil kontraktační proces. Poukazuje na to, že vada byla krajským soudem shledána na samotném počátku jednání o případném získání vlastnického práva dohodou, což by mohlo vyvolat pochybnosti a námítky vyvlastňovaných. Nejvyšší správní soud považuje tuto námítku za důvodnou. Pakliže neproběhl řádně kontraktační proces, z něhož by vyplynulo, zda lze práva k pozemku nebo ke stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem, znamená to, že vyvlastnění není přípustné podle § 3 věty druhé zákona o vyvlastnění. Nejde o nedostatek žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu, který by opodstatňoval přerušování řízení za účelem odstranění vady podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Tato nesprávnost nicméně nemění nic na tom, že krajský soud nepochybil, zrušil-li napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného.

V. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[62] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že úspěšná žalobkyně má vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení II) má v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v dané věci nenastala. Tím je opodstatněn závěr, že osoba zúčastněná na řízení II) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[63] Žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby zástupce žalobkyně spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k této částce je třeba připočíst 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce žalobkyně je společníkem společnosti Ronald Němec Legal s.r.o., která je plátcem daně z přidané hodnoty, a jeho odměna a náhrada hotových výdajů se navyšují o tuto daň ve výši 21 %. Celkem se tak jedná o částku 4114 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud stěžovateli přiměřenou lhůtu 30 dnů.

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

V Brně dne 16. září 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu