



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **M. J.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Chráskou, advokátem, sídlem Ohradské náměstí 1621/5, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic s. p., sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4 - Krč, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2024, č. j. KUJCK 116140/2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 2025, č. j. 57 A 29/2024-44,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím jako vyvlastňovací úřad rozhodl ve druhém stupni o odnětí vlastnického práva žalobce k pozemkům zapsaným na LV 1078 pro katastrální území Dubeč, obec Praha – parc. č. 1524/12, parc. č. 2031/5, parc. č. 2031/13, parc. č. 2031/69, parc. č. 2031/70, parc. č. 2031/75, parc. č. 2031/116, parc. č. 2031/117, dále pozemku zapsaného na LV 787 pro katastrální území Kolovraty, obec Praha – parc.

č. 1318/37, a podílu 3/18 na pozemku zapsaného na LV 2176 pro katastrální území Kolovraty, obec Praha - parc. č. 1317/39, a o přechodu vlastnického práva k těmto pozemkům na Českou republiku s právem hospodaření pro osobu zúčastněnou na řízení (dále také jako „vyvlastnitel“). Důvodem vyvlastnění bylo uskutečnění stavby „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1“ jako veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se s názorem žalobce o dostatečnosti nájemní smlouvy místo vyvlastnění a jednání vyvlastnitel se žalobcem považoval za dostačující.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Předně namítá jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud pouze opakuje argumentaci uvedenou v rozhodnutí žalovaného a na žalobní námitky stěžovatele odpovídá nedostatečně, nebo vůbec.

[4] Krajský soud rovněž nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku. Stěžovatel opakovaně projevil zájem umístit stavbu na svých pozemcích na základě nájemní smlouvy. Tím by se dosáhlo stejného výsledku pro účel vyvlastnění a veřejný zájem jako v případě vyvlastnění dotčených pozemků, jen by byla lépe chráněna stěžovatelova práva. Krajský soud zcela ignoroval tezi § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), a potvrdil nezákonnost rozhodování. Nájemní smlouva umožňuje zamýšlenou stavbu provést i používat, vyvlastnění proto nebylo možné pro rozpor se zákonem, neboť stěžovatel chtěl uzavřít zcela konkrétní a již od něj podepsanou nájemní smlouvu. Krajský soud se stěžovatele nezastal v situaci, kdy došlo k porušení jeho základního práva vlastnit podle Listiny základních práv a svobod, přestože v případě liniových staveb, tedy i staveb pozemních komunikací, je realizace stavby na základě nájemní smlouvy naprosto obvyklá. Sám stěžovatel vlastnil desítky let několik pozemků, na nichž byla umístěna stavba veřejné pozemní komunikace. Vlastník pozemku pod stavbou koneckonců nemá žádnou možnost, jak užívání stavby legálně ohrozit.

[5] **Žalovaný** odkázal na své vyjádření k žalobě, samotné rozhodnutí a obsah správního spisu.

[6] **Osoba zúčastněná na řízení** napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný. Krajský soud odpověděl na stěžovatelovy žalobní námitky a správně posoudil rozhodnou právní otázku. Negociační jednání probíhalo nad rámec zákonné povinnosti a z důvodu trvání stěžovatele na nájemní smlouvě nevedlo k uzavření dohody. Na závěr osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila se stěžovatelem v nemožnosti vlastníka legálně ohrozit užívání stavby veřejné pozemní komunikace a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[7] **Stěžovatel** v replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení uvedl, že toto vyjádření neodstraňuje jeho výhrady a nepřináší nic nového. Upozornil, že veřejný zájem na vyvlastnění a účel vyvlastnění nebyly nikdy v průběhu řízení formulovány ve vztahu ke

pokračování

sjednocení vlastnictví stavby a vyvlastňovaných pozemků, vždy jimi byla výstavba pozemní komunikace D0. Stěžovatel setrval na své kasační stížnosti v plném rozsahu.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud shledal naplnění podmínek řízení o kasační stížnosti a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost **není důvodná**.

[10] Na prvním místě se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Předně upozorňuje, že nepřezkoumatelné je zejména takové rozhodnutí, ze kterého není vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Z konstantní judikatury plyne povinnost krajského soudu vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, nikoli požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, či ze dne 12. 3. 2024, č. j. 4 Afs 119/2022-47, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10).

[11] Předestřené požadavky krajský soud naplnil. Především dostatečně vysvětlil, proč má za to, že uzavření nájemní smlouvy nemůže nahradit účel vyvlastnění, a zdůraznil důležitost a význam stavby dálnice (viz body 47 až 49 napadeného rozsudku). Upozornění krajského soudu na nevýhodnost takového ujednání i pro samotného stěžovatele, byť ten s ním nemusí souhlasit, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tu nezpůsobuje ani nesprávný odkaz krajského soudu na § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Stěžovatel skutečně v žalobě uváděl odkaz na § 17 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, a to ve spojitosti se zajištěním ochrany pozemní komunikace i pro případ uzavření nájemní smlouvy. Dle krajského soudu *zcela neopodstatněný je odkaz žalobce na § 17 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích* (bod 52 napadeného rozsudku), což nekorespondovalo se stěžovatelovou žalobní námitkou, následně se však krajský soud vyjádřil rovněž k § 17 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, ze kterého odvodil nevhodnost odlišnosti vlastníka pozemní komunikace a vlastníka pozemků pod ní (bod 53 napadeného rozsudku). Pochybením není ani zopakování některých závěrů žalovaného, pokud se s nimi krajský soud ztotožní a dostatečně jimi odpoví na stěžovatelovy žalobní námítky. Krajský soud předložil dostatečnou vlastní argumentaci.

[12] Krajský soud přitom nečinil obecné závěry o nemožnosti uzavřít nájemní smlouvu, soustředil se na hodnocení konkrétních skutkových okolností v nyní projednávané věci. Výslovné uvedení odkazu na stěžovatelem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu by na uvedeném nic nezměnil, neboť v něm Nejvyšší správní soud toliko připustil možnost uzavření nájemní smlouvy, kterou krajský soud v obecné rovině nezpochybnil.

[13] Krajský soud reagoval na všechny stěžovatelovy stěžejní námitky a jasně vyslovil svůj závěr, který náležitě odůvodnil. Nejvyšší správní soud proto neshledal vadu nepřezkoumatelnosti a přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku.

[14] Spornou otázkou v nynější věci je, zda vyvlastnitel mohl práva k pozemkům stěžovatele získat dohodou nebo jiným způsobem, konkrétně uzavřením nájemní smlouvy. Jiné okolnosti vyvlastnění stěžovatel nerozporoval.

[15] Dle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění přípustné *jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*

[16] Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění přípustné, *pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem.*

[17] Podle § 3 odst. 6 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (urychlovací zákon), *jde-li o práva potřebná pro uskutečnění stavby dopravní, vodní, energetické nebo těžební infrastruktury nebo infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, 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.*

[18] Problematikou dosažení dohody před možnou realizací vyvlastnění se již opakovaně zabýval i Nejvyšší správní soud. Shledal, že zákon o vyvlastnění ukládá vyvlastniteli povinnost, aby se pokusil dosáhnout majetkoprávní změny a získat práva k nemovitosti jiným, méně omezujícím způsobem, než je vyvlastnění, a to v rovině soukromého práva. Teprve poté je přípustné vyvlastnění. Jakkoliv může vyvlastnitel dosáhnout toho, že bude z jeho iniciativy ve prospěch veřejného zájmu dohodou omezeno či odňato majetkové právo vyvlastňovaného, výsledkem takovéto dohody není vrchnostenský, resp. veřejnoprávní akt, nýbrž úprava či změna vlastnictví, při které však vyvlastnitel a vyvlastňovaný mají rovné postavení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016 č. j. 5 As 52/2016-39). Je třeba mít na zřeteli, že vyvlastnění je možné použít pouze jako krajní prostředek, pokud účelu nelze dosáhnout jinak (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007-77, č. 1582/2008 Sb. NSS, či ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43). Při hodnocení procesu vyvlastnění je tak nutné zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnitele dosažení dohody s vyvlastňovaným s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající například 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2023, č. j. 6 As 84/2023-38). Jestliže tak vyvlastňovaný vysloví reálné požadavky umožňující dosažení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoliv pouze formálně) o takovém řešení jednal (rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, č. 3188/2015 Sb. NSS, či ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 As 166/2022-93). Obecně platí, že „kontraktační jednání nelze omezovat na pouhé předložení nabídky a její případné přijetí či odmítnutí. Předmětné jednání je i samotné navázání vzájemné komunikace směřující ke sladění představ o zamýšlené transakci. Současně je zcela běžné, že se představy jednotlivých stran takového předmluvního jednání nesejdou a proces vyjednávání je neúspěšný, či z důvodu zcela odlišných představ není možné přikročit ani ke konkrétnějšímu nastavení podmínek smlouvy“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2023, č. j. 8 As 25/2023-71, bod 30, či ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 As 1/2024-37).

[19] Pro úplnost Nejvyšší správní soud s odkazem na § 3 odst. 1 urychlovacího zákona dodává, že také na vyvlastnění podle této speciální úpravy se vztahují výše uvedené závěry. I vyvlastnění dle urychlovacího zákona tak musí předcházet pokus o dohodu, je-li takové řešení možné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2023, č. j. 6 As 84/2023-41, bod 19).

[20] V kontextu těchto judikатурních závěrů Nejvyšší správní soud shrnuje pro věc zásadní skutková zjištění. Vyvlastnitel kontaktoval stěžovatele dopisy ze dne 28. 6. 2023 (doručenými dne 7. 7. 2023), ve kterých stěžovatele informoval o záměru a o šedesátidenní lhůtě pro přijetí zaslaných návrhů kupních smluv. K dopisům vedle smluv připojil i znalecké posudky. Protože stěžovatel na dopisy vyvlastnitel nereagoval, vyvlastnitel stěžovatele znovu oslovil dopisy ze dne 2. 8. 2023 (doručenými dne 7. 8. 2023). Stěžovatel na návrh vyvlastnitel odpověděl dopisem ze dne 1. 9. 2023 (doručeným dne 7. 9. 2023), ve kterém navrhl uzavření nájemní smlouvy. Vyvlastnitel stěžovatele dopisem ze dne 8. 9. 2023 upozornil na nepřijatelnost nájemní smlouvy ze strany investora, trvalost stavby a nemožnost její realizace na nevykoupeném pozemku a požádal jej o zvážení uzavření kupní smlouvy. Komunikace mezi stranami následně proběhla několika dalšími dopisy, ve kterých strany setrvaly na svých stanoviscích.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu není pochyb o tom, že mezi vyvlastnitelem a stěžovatelem probíhala vzájemná komunikace ohledně obsahu případné dohody. Tato komunikace iniciovaná vyvlastnitelem dopisy ze dne 28. 6. 2023 přesahovala i zákonem stanovenou lhůtu k vyjednávání před zahájením vyvlastňovacího řízení, což stěžovatel nerozporuje. Stěžovatel však nepřistoupil na návrh vyvlastnitel k uzavření kupní smlouvy a vyvlastnitel nepřistoupil na návrh stěžovatel na uzavření nájemní smlouvy. V takovém případě je logické, že nebylo možné nalézt oboustranně přijatelné řešení. To neznamená, že kontraktační jednání vůbec neproběhlo, resp. že nebylo dostatečné, a tedy že nebyla splněna podmínka vyvlastnění.

[22] Stěžovatel nezpochybňuje, že vyvlastnitel dodržel lhůty podle § 3 odst. 6 urychlovacího zákona, nesouhlasí však se závěrem krajského soudu, že nájemní smlouva v projednávaném případě nemůže nahradit vyvlastnění, a tedy že byla prokázána nemožnost získat potřebná práva dohodou.

[23] Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39, připustil, že s ohledem na konkrétní okolnosti může být nájemní smlouva jediným objektivně možným řešením, nicméně vzhledem k zájmu na řádném provozu pozemních komunikací je třeba vždy upřednostnit takové majetkoprávní

vypořádání, které bude dlouhodobým řešením vlastnických vztahů mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby a tím nájemní smlouva zpravidla nebude. Jinak tomu není ani v projednávané věci. Jedná se o stavbu jihovýchodní části pražského dálničního okruhu vymezenou v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy, jejímž cílem je propojení významných pozemních komunikací a rozvedení dopravy po okraji hlavního města. Jak uvedl již krajský soud, uzavření nájemní smlouvy nemůže v tomto případě nahradit účel vyvlastnění, neboť stavba dálnice je kritickou infrastrukturou s trvalou povahou. Nájemní smlouva v takovém případě není dostatečným titulem pro její výstavbu. Naopak se jeví nezbytné, aby pozemky, na nichž má být vybudována, náležely do vlastnictví stavebníka. Hlavním důvodem je nejistota jak současných, tak budoucích vztahů nájemce a nájemníka takových pozemků. Nelze zjednodušeně uzavřít, jak to činí stěžovatel, že nemá žádnou legální možnost v budoucnu omezit provoz dálnice, neboť je takové jednání postihováno. Nejvyšší správní soud se se závěry krajského soudu ztotožňuje. Zájem na spolehlivém a nerušeném provozu plánované dálnice, stejně jako na hospodárnosti majetkoprávního uspořádání poměrů, neumožňuje nutit vyvlastnitelů do nájemního vztahu k nezbytně potřebným pozemkům.

[24] Přestože na uzavření nájemní smlouvy není právní nárok, vyvlastnitel musí před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení projevit vážnou snahu o dohodu. Vyvlastnitel stěžovateli opakovaně sděloval, že uzavření nájemní smlouvy není pro investora přijatelné, pozemky jsou přímo dotčeny stavbou a musí být vykoupeny a žádal jej o opětovné zvážení uzavření předložené kupní smlouvy. Odkazoval přitom na trvalost stavby a nemožnost vybudovat ji na nevykoupených pozemcích. Lze si jistě představit podrobnější zdůvodnění a reakci na vyjádření stěžovatele, na druhou stranu je však nemožnost uzavření nájemní smlouvy v nyní projednávaném případě zjevná a po vyvlastniteli nelze požadovat vyčerpávající vyvrácení každého stěžovatelova argumentu. Vyvlastnitel se stěžovatelem jednal i po uplynutí zákonné lhůty ve snaze o uzavření smlouvy, základní důvody nemožnosti uzavření nájemní smlouvy mu sdělil a poskytl mu několikaměsíční prostor reagovat na navržené uzavření kupní smlouvy např. připomínkami k jejich obsahu. Nejvyšší správní soud považuje sporovanou podmínku přípustnosti vyvlastnění spočívající v tom, že práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění nebylo možné získat dohodou nebo jiným způsobem, resp. že se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 60 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění a § 3 odst. 6 urychlovacího zákona), za splněnou.

[25] Na tom nic nemění ani stěžovatelův odkaz na jiné případy vlastnictví pozemků, na nichž byla realizována stavba pozemní komunikace. Svá tvrzení nijak nekonkretizoval, ani nedoložil. V žalobě sice poukazoval na doložení vyvlastňovacímu úřadu, ani tam však neuvedl nic konkrétního. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá než uzavřít, že tyto jiné případy se mohly týkat zcela jiných situací. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud nemá pochyb o nemožnosti nahradit vyvlastnění potřebných pozemků uzavřením nájemní smlouvy, a to zejména s ohledem na nejistotu spojenou s nájemním vztahem a povahu a trvalost plánované stavby dálnice, na jejímž vybudování panuje veřejný zájem. Zavedení standardu rozdílnosti vlastníka pozemní komunikace a pozemku, na němž je pozemní komunikace nově budována, pak nelze odvodit ani ze stěžovatelem odkazovaného § 17 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích účinného od 1. 1. 2024.

pokračování

[26] Ke stěžovatelově argumentaci v replice nezbyvá než připomenout, že nabytí práv k potřebným pozemkům vyvlastnitelem ve formě a rozsahu nezbytném pro realizaci záměru ve veřejném zájmu je samotnou podstatou institutu vyvlastnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, ani zde nejsou důvody hodné zvláštního zřetele, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. března 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu