



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) F. P.**, a **b) S. P.**, oba zast. JUDr. Michalem Morawski, advokátem se sídlem Rybná 678/9, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha, zast. JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. 7. 2025, č. j. 52 A 27/2025-119,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobci (dále též „stěžovatelé“) domáhali zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2025, č. j. KUPA-2768/2025-5.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelů a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále též „vyvlastňovací úřad“) ze dne 4. 12. 2024, č. j. MmP 160749/2024, kterým na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „vyvlastnitel“) vyvlastňovací úřad podle § 24 odst. 3 písm. a) bodu 3. zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo

omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení se zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o urychlení výstavby“), rozhodl o odnětí vlastnického práva stěžovatelů ke spoluvlastnickému podílu ve výši id. 1/12 každého z nich k pozemkům evidovaným v katastru nemovitostí jako parc. č. 5169/13 o výměře 9589 m², parc. č. 5169/14 o výměře 1738 m² a parc. č. 5169/30 o výměře 34 m², vše zapsáno na LV č. 75461 pro katastrální území a obec Pardubice, a ke spoluvlastnickému podílu ve výši id. 7/96 každého z nich k pozemkům evidovaným v katastru nemovitostí jako parc. č. 5169/16 o výměře 860 m² a parc. č. 5169/17 o výměře 528 m², vše zapsáno na LV č. 75460 pro katastrální území a obec Pardubice za účelem uskutečnění veřejně prospěšné stavby „I/36 Pardubice, Trnová – Fáblovka – Dubina“ (vlastnické právo přechází na Českou republiku s příslušností hospodaření osoby zúčastněné na řízení).

[3] Současně vyvlastňovací úřad podle § 24 odst. 4 písm. a) zákona o vyvlastnění rozhodl o náhradě za vyvlastnění ve výši 146 000 Kč (tj. 139 Kč/m²) pro každého z vyvlastňovaných stěžovatelů.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podali stěžovatelé žalobu, kterou krajský soud v souladu s § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

[5] Krajský soud v první řadě zdůraznil, že podle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze ve správním soudnictví přezkoumat pouze samotný výrok o vyvlastnění, nikoliv výrok o náhradě za vyvlastnění (k tomu jsou příslušné soudy civilní). V rámci samotného přezkumu se nejprve zabýval hlavní námitkou stěžovatelů, která spočívala v tom, že nabídka, která jim byla učiněna před zahájením vyvlastňovacího řízení, nebyla vážně míněná. Svou ochotu uzavřít s vyvlastnitelem dohodu ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění stěžovatelé během jednání deklarovali, a tedy nebyly naplněny podmínky pro vyvlastnění. Krajský soud se s touto argumentací stěžovatelů neztotožnil. Před zahájením vyvlastňovacího řízení se vyvlastnitel opakovaně pokoušel příslušné pozemky získat dohodou. Za tím účelem předložil znalecké posudky znalců Ing. Radka Machaly a Ing. Jaroslava Mrázka – cena obvyklá byla stanovena na 68,13 Kč/m², resp. 65 Kč/m². Oproti tomu stěžovatelé předložili vlastní posudek Ing. J. Bendy stanovující cenu obvyklou na 500 Kč/m². Přes opakovanou snahu vyvlastnitele o dohodu se stěžovateli (vzájemná komunikace a jednání probíhala opakovaně v období červen 2017 až listopad 2018, přičemž vyvlastňovací řízení bylo zahájeno na základě žádosti vyvlastnitele ze dne 28. 1. 2019) se k dohodě dospět nepodařilo. V okamžiku, kdy byl zjevný propastný rozdíl mezi cenovou představou stěžovatelů a vyvlastnitele, který se vzájemným jednáním nepodařilo odstranit, nebylo možné po vyvlastniteli spravedlivě požadovat předkládání dalších nabídek a lze konstatovat nemožnost získání pozemků prostřednictvím dohody se stěžovateli.

[6] Námitky stěžovatelů proti hodnocení znaleckého posudku Ing. Mrázka z fáze před vyvlastněním krajský soud rovněž považoval za nedůvodné. Ohledně toho, že znalec pro stanovení obvyklé ceny využil mimo cen ze skutečně realizovaných prodejů i realitní

pokračování

inzerci, krajský soud uvedl, že v době vyhotovení posudku (rok 2018) se jednalo o zcela běžnou praxi předpokládanou zákonem, když až s účinností od 1. 1. 2020 bylo do § 2 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), doplněno, že cena obvyklá se určuje ze „*sjednaných cen porovnáním*“. K námitce nepoužitelnosti srovnávacího vzorku pozemků, které byly vyvlastniteli prodány pro stejný účel (tj. stavbu obchvatu Pardubice) v předvyvlastňovací fázi, krajský soud jednak odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2024, č. j. 14 A 24/2024-74, který tento postup připustil, jednak na samotné znění zákona o urychlení výstavby, podle jehož § 3b odst. 2 se při ocenění pozemků získávaných koupí „*nepřihlédne k navýšení obvyklé ceny jiného pozemku nebo stavby koeficienty podle odstavce 1.*“ Z toho lze jednoznačně dovodit použitelnost takových pozemků pro účely znaleckého posudku k nabídkové ceně před vyvlastněním, znalec pouze nesmí zohlednit zvýhodňující koeficienty. Ohledně využití pozemků i z jiných katastrálních území než jen k. ú. Pardubice (v němž se nacházejí vyvlastňované pozemky) krajský soud poukázal na to, že výběrem vhodných lokalit pro porovnání se ve svém posudku znalec Ing. Mrázek zabýval, přičemž vybral pozemky svou povahou odpovídajícím rurálním (venkovskému) charakteru vyvlastňovaných pozemků. Samotné k. ú. Pardubice obsahuje rozmanitou škálu druhů pozemků, zatímco katastrální území blízkých okolních obcí mají svým charakterem k vyvlastňovaným pozemkům blíže, než např. pozemky v historickém centru města. Jen těžko tak lze omezovat srovnávací vzorek pouze na toto katastrální území. Stejně tak obecná námitka týkající se vodních ploch a lesních porostů na pozemcích ve srovnávacím vzorku (což mělo být dle stěžovatelů nepřipustné pro rozdílný charakter těchto pozemků oproti pozemkům vyvlastňovaným) nebyla podle krajského soudu důvodná, jelikož znalec Ing. Mrázek se těmito odlišnostmi zabýval a svůj postup řádně vysvětlil použitím korekčního koeficientu.

[7] Krajský soud zároveň potvrdil, že se vyvlastňovací úřad validitou znaleckých posudků zabýval již ve správním řízení, když sám zadal znalecký posudek Ing. Josefu Jankovi, jehož úkolem bylo nejen určit cenu obvyklou a cenu zjištěnou vyvlastňovaných pozemků, ale měl se i vyjádřit k předloženým znaleckým posudkům Ing. Machaly, Ing. Mrázka a Ing. Bendy. Tento revizní znalec přitom dospěl k obdobné ceně obvyklé jako Ing. Mrázek, s jehož závěry se rovněž ztotožnil. Naopak posudek Ing. Bendy předložený stěžovateli shledal revizní znalec nepoužitelným pro nedodržení oceňovacích postupů. Správní orgán I. stupně i žalovaný se s tímto hodnocením ztotožnily a krajský soud v něm rovněž neshledal nic protizákonného. Podle krajského soudu tak byla podmínka učinit vážně míněný návrh k odkoupení příslušných pozemků před zahájením vyvlastňovacího řízení splněna.

[8] Další část žaloby směřovala k nesouhlasu stěžovatelů s výší náhrady za vyvlastnění a s tím spojeným rozporováním posudku zadaného vyvlastnitelem společnosti STATIKUM, s.r.o., se sídlem Purkyňova 648/125, Brno. S ohledem na to, že řešení těchto otázek náleží soudu civilnímu, shledal je v soudním řízení správním neprojednatelnými.

[9] Poslední žalobní námitku spočívající v požadavku na rozšíření předmětu vyvlastnění shledal krajský soud rovněž nedůvodnou. Stěžovatelé poukazovali na omezení vzniklá na dalších jimi vlastněných pozemcích z důvodu vzniku silničního ochranného pásma. To však k rozšíření předmětu vyvlastnění nepostačuje, jelikož k tomu je třeba úplné znemožnění či významné snížení možnosti pozemky užívat, k čemuž vznikem ochranného pásma nedošlo.

Dále je k rozšíření třeba přímá souvislost s vyvlastněním, což v tomto případě rovněž není naplněno, když silniční ochranné pásmo vzniká podle § 30 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), právní mocí rozhodnutí o umístění stavby. Sama existence ochranného pásma pak neznemožňuje ani významně neomezuje využití pozemků pro zemědělskou výrobu, k čemuž jsou okolní pozemky využívány doposud.

3. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, replika stěžovatelů

[10] Stěžovatelé proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnost, v níž navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně a věc vrátil k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti jeho rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[11] Primárně stěžovatelé rozporovali předložení náležité kupní ceny v rámci fáze probíhající před zahájením vyvlastňovacího řízení, tedy že nabídka ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění byla vážně míněná. Uvedli, že vyjednávací proces předcházející vyvlastnění se od klasické kontraktace odlišuje především faktickou hrozbou nátlaku ze strany státu (vyvlastnítele), když v případě jeho selhání dojde k vyvlastnění. To je třeba v rámci kontraktačního procesu zohlednit, a právě proto je vyvlastnitel před zahájením řízení povinen předložit vážně míněnou nabídku, což je v zákonné konstrukci zajištěno povinností předložit znalecký posudek na předmět možného budoucího vyvlastnění. Krajský soud při hodnocení nabídnuté ceny podle stěžovatelů bez většího zkoumání vycházel hlavně z údajné notoriety, že i v dnešní době se celorepublikově pohybuje cena zemědělské půdy mezi „30 – 55 Kč/m²“. Na tom však nelze založit závěr, že nabídka vyvlastnítele nebyla pouze formální a cena požadovaná stěžovateli naopak nerealistická, když stěžovatelé rozporovali validitu znaleckého posudku Ing. Mrázka předloženého vyvlastnitelem v předvyvlastňovací fázi. Krajský soud tak měl posoudit, zda tento posudek byl zákonný a podle toho vyhodnotit, zda šlo o formální nabídku. To však neučinil, naopak se obsírně zabýval dalšími prvky kontraktačního procesu, které jsou podle stěžovatelů podružné (délka vyjednávání, počet jednání či skutečnost, že 4 další původní spoluvlastníci vyvlastňovaných pozemků během vyvlastňovacího řízení na dohodu přistoupili a pozemky odprodali).

[12] Argumentaci soudu, se kterou vypořádal námitky stěžovatelů vůči posudku Ing. Mrázka, totiž podle nich nelze přijmout. Měli za to, že i v době vyhotovení tohoto znaleckého bylo nutno vycházet pouze ze skutečně realizovaných prodejů, byť bylo slovo „sjednaných“ do § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku implementováno až později. Údajnou běžnou praxí využívání realitní inzerce nelze zhojit to, že i v té době byl takový postup nezákonný. Ohledně srovnatelnosti pozemků stěžovatelé uvedli, že v žalobě netvrdili, že by bylo třeba využít pozemky výhradně v k. ú. Pardubice, ale šlo jim o to, aby byl vzorek vybrán ze srovnatelných nemovitých věcí, což se v tomto případě nestalo. Stejně tak nesouhlasili s možností využít pro srovnání pozemky vykupované v režimu zákona o urychlení výstavby v rámci fáze před zahájením vyvlastňovacího řízení. Cena za jejich výkup je z podstaty věci ovlivněna tísní prodávajících, a nelze ji tedy použít pro stanovení

pokračování

ceny obvyklé. Závěrem tohoto bodu rovněž označili revizního znalce Ing. Janka ustanoveného vyvlastňovacím úřadem za podjatého z důvodu jeho známosti a sousedství s ředitelem pardubického stavebního úřadu.

[13] Další kasační námitkou bylo neposkytnutí informací o konkrétním záměru ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění. Stěžovatelé uvedli, že nebyli informováni o přesné podobě záměru a podobě vzniklého silničního ochranného pásma. Nebyly tak naplněny zákonné podmínky pro vyvlastnění.

[14] Stejně tak stěžovatelé zpochybnili výši náhrady za vyvlastnění. Plná náhrada za vyvlastnění podle nich představuje podmínku vyvlastnění jako takového, a tedy se stále jedná o přezkum výroku o vyvlastnění, k němuž jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Krajský soud tudíž podle nich měl posoudit, zda bylo vyvlastnění stěžovatelům plně nahrazeno.

[15] Poslední kasační námitku představovala otázka rozšíření předmětu vyvlastnění. Krajský soud se podle nich s touto námitkou dostatečně nevypořádal, když uzavřel, že stěžovatelé přesně nedefinovali, o které části pozemků by měl být předmět vyvlastnění rozšířen. Jelikož jim nebyly poskytnuty informace o přesné podobě tohoto ochranného pásma, nemohli ani konkretizovat, které části pozemků měly být případně rovněž vyvlastněny. Rozsudek krajského soudu je tak v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[16] Zcela závěrem stěžovatelé zmínili i porušení práva na spravedlivý proces ze strany krajského soudu, když byla zmeškána lhůta k vydání rozsudku a současně jim do podání kasační stížnosti přes žádost jejich právního zástupce nebyl zaslán protokol o ústním jednání před krajským soudem.

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze ve stručnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a odkázal na správní rozhodnutí v obou stupních. Na základě toho navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[18] Vyvlastnitel naopak podal velmi rozsáhlé vyjádření, v němž též navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Podle vyvlastnitelky byly podmínky pro vyvlastnění splněny, když vyvinul řádnou snahu o uzavření dohody a důvodem jejího odmítnutí ze strany stěžovatelů byla významně odlišná cenová představa, na kterou není povinností vyvlastnitelky přistoupit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 As 1/2024-37). Deklarace stěžovatelů, že měli zájem na převodu práv k pozemkům na základě smlouvy, se mýjela s jejich reálným jednáním. Dále vyvlastnitel uvedl, že se krajský soud řádně zabýval kontrakčním procesem i námitkami stěžovatelů vůči znaleckému posudku Ing. Mrázka, které správně označil za nedůvodné. Námitka podjatosti revizního znalce Ing. Janka je pak podle vyvlastnitelky opožděná. Ohledně informací o záměru vyvlastnitel uvedl, že stěžovatelé měli dostatečné informace o podobě chystaného obchvatu, neboť byli účastníky územního i stavebního řízení. Stejně tak jim byly poskytnuty informace při pokusu o kontraktaci. Pokud měli stěžovatelé za to, že informace byly nedostatečné, mohli to namítat právě v této fázi či ve vyvlastňovacím řízení, nikoliv až v kasační stížnosti. K výši náhrady vyvlastnitel stručně odkázal na to, že k posouzení tohoto typu námitky jsou příslušné civilní soudy. K otázce rozšíření předmětu vyvlastnění pak uvedl, že se argumentace stěžovatelů mýjí

s podstatou rozsudku, který se zabýval tím, zda vůbec silniční ochranné pásmo může představovat důvod pro rozšíření vyvlastnění. Na rozšíření předmětu vyvlastnění stěžovatelé podle vyvlastnitelů neměli právní nárok. Na závěr vyvlastnitel odmítl, že by zmeškání lhůty pro vydání rozsudku či nezaslání písemného vyhotovení protokolu z jednání ovlivnilo zákonnost rozsudku.

[19] K vyjádření vyvlastnitelů podali stěžovatelé repliku, ve které stejně jako v kasační stížnosti primárně rozporovali vážnost nabídky vyvlastnitelů z fáze před zahájením vyvlastňovacího řízení. Setrvali na názoru, že závažné a zjevné nedostatky posudků v předvyvlastňovací fázi jsou překážkou meritorního rozhodnutí o vyvlastnění. Dále zopakovali, že jim nebyly poskytnuty všechny informace o konkrétním záměru a že plná náhrada za vyvlastnění je podmínkou vyvlastnění jako takového; jedná se tedy o argumentaci směřující proti výroku o vyvlastnění. K nerozšíření předmětu vyvlastnění stěžovatelé uvedli, že jim nebyly poskytnuty informace o konkrétní podobě stavby (tedy i ochranného pásma), a proto nebyli schopni jednoznačně vymezit části pozemků, které jím budou zasaženy. Zároveň uvedli, že v žalobě popsali omezení spojená s existencí silničního ochranného pásma a krajský soud tak měl tyto námítky vypořádat.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud nejprve shrnuje východiska obsažená již v rozsudku krajského soudu. Zároveň uvádí, že přestože zákon o vyvlastnění stanoví celou řadu podmínek pro vyvlastnění, nemůže se jimi zdejší soud s ohledem na rozsah přezkumu vymezený v kasační stížnosti zabývat komplexně, ale pouze v rozsahu námitek stěžovatelů.

[23] Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění platí, že „[v]yvlastnění je 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. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému. Pokud se doručuje do ciziny, platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy vyvlastnitel odeslal návrh na uzavření smlouvy prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.“

[24] Dále dle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění „[v]ýrok podle § 24 odst. 3 lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výrok podle § 24 odst. 4 lze projednat v občanském soudním řízení; příslušný v prvním stupni je krajský soud.“ Prvním zmíněným výrokem citovaného ustanovení je výrok o vyvlastnění samotném. V pořadí druhým výrokem je pak výrok o náhradě za vyvlastnění. Z uvedeného tedy vyplývá, že ve správním

pokračování

řízením soudním lze přezkoumat pouze výrok o vyvlastnění. Výše náhrady za vyvlastnění nepodléhá přezkumu soudů ve správním soudnictví, a ani případně nesprávně stanovená výše náhrady nemá vliv na zákonnost výroku o vyvlastnění samotném.

[25] Stejně tak je nutné připomenout, že vyvlastnitel v řízení o vyvlastnění nevystupuje v postavení správního orgánu, a jeho postup proto nelze podrobně posuzovat, protože podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu má pokus o dohodu se stěžovateli ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění povahu soukromoprávní kontraktace; srov. k tomu rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67, č. 3365/2016 Sb., NSS, ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39, nebo ze dne 10. 8. 2016, č. j. 3 As 180/2014-64. Postup vyvlastnitel v předvyvlastňovací fázi proto nelze detailně přezkoumávat, a předmětem posouzení tak může být pouze otázka, zda se nejednalo toliko o formální nabídku obcházející smysl a účel zákona o vyvlastnění. Jinými slovy jde o to, zda lze nabídku vyvlastnitel považovat za vážně míněnou (viz rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2024, č. j. 1 As 211/2024-65 bod [40]).

[26] Podstata kasační argumentace spočívá právě v tom, že vyvlastnitelem předložená nabídka nebyla vážně míněná. S tím Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nesouhlasí. Podle stěžovatelů vycházel krajský soud při posuzování nabídnuté ceny z údajné notoriety o ceně zemědělské půdy „30 – 55 Kč/m²“. Tak tomu ovšem nebylo. Krajský soud rozebral, že stěžovatelům byly ve fázi jednání před podáním žádosti o vyvlastnění předloženy posudky znalců Ing. Machaly a Ing. Mrázka, které stanovily obvyklou cenu vyvlastňovaných pozemků na 68,13 Kč/m², resp. 65 Kč/m². Oproti tomu předložili stěžovatelé vlastní znalecký posudek Ing. Bendy s oceněním na 500 Kč/m². Uvedený rozpor se vyvlastnitel v rámci jednání pokoušel opakovaně odstranit, vzhledem k významně odlišným představám obou stran o obvyklé ceně vyvlastňovaných pozemků však k dohodě nedošlo.

[27] Zároveň je třeba poukázat na to, že snaha o uzavření dohody probíhala výrazně delší dobu, než je lhůta 90 dnů, kterou stanoví zákon o vyvlastnění jako časové období pro pokus o uzavření smlouvy s vyvlastňovanými, a po jejímž uplynutí je vyvlastnění přípustné (od kontaktního dopisu z června 2017 do podání žádosti o vyvlastnění ze dne 28. 1. 2019 uplynulo více než 1,5 roku). Stejně tak došlo k dohodě s dalšími 4 z původně 6 spoluvlastníků vyvlastňovaných pozemků, a vůči nim tak bylo řízení o vyvlastnění v souladu s § 23 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění zastaveno. Nelze přitom souhlasit se spekulativní argumentací stěžovatelů, kteří uvedli, že původní spoluvlastníci rezignovali na soudní tahanice o pozemky a raději s vyvlastnitelem dohodu uzavřeli.

[28] Z kombinace uvedených skutečností krajský soud dovodil, že cena nabídnutá vyvlastnitelem před zahájením vyvlastňovacího řízení nebyla *prima facie* excesivně nízká, a nejednalo se tak pouze o formální nabídku. Tomu ostatně nasvědčuje i výsledná výše náhrady za vyvlastnění, která činila částku 139 Kč/m². To s ohledem na dobu uběhnuvší od předvyvlastňovací fáze podle NSS nepředstavuje natolik zásadní rozdíl k vyslovení její zjevné nepřiměřenosti. Odkaz stěžovatelů na současnou cenu půdy jako notorietu je tak nepřipadný, jelikož krajský soud ji využil toliko pro dokreslení situace, nikoliv jako nosný rozhodovací důvod.

[29] Krajský soud se nadto zabýval i argumentací stěžovatelů směřující proti validitě znaleckého posudku Ing. Mrázka, byť tak učinil nad rámec nutného odůvodnění, jelikož pro konstatování, že se nejednalo o formální nabídku, by postačovaly již výše uvedené skutečnosti, a současně se jí zabývaly již správní orgány, s jejichž postupem se krajský soud ztotožnil (k tomu viz dále).

[30] Ohledně námitky, že v rámci zmíněného posudku bylo možné vycházet jen ze sjednaných cen zdejší soud souhlasí se soudem krajským, že tomu tak nebylo. Před novelizací účinnou od 1. 1. 2020 neobsahoval § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku povinnost vycházet z cen sjednaných. Je proto možno souhlasit s argumentací vyvlastnítele, že pokud zákonodárce považoval za nutné doplnit do znění zákona požadavek na „sjednanou cenu“, nebylo v době před zmíněnou novelizací povinné vycházet pouze z těchto cen, jako je tomu nyní. Stejně tak lze mít za to, že pokud byl dlouhodobě akceptován uvedený postup znalců (což stěžovatelé nerozporují), lze na něj nahlížet i očima „očekávání trhu“, a tedy jej nelze bez dalšího označit za nezákonný, pokud to stěžovatelům v konkrétním případě nevyhovuje.

[31] Stran toho, že do porovnání byly zahrnuty i pozemky, které byly předmětem prodeje pro účely jiných veřejně prospěšných staveb, lze souhlasit s tím, že rovněž tento postup je dlouhodobě přípustný. Mimo krajským soudem odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 24/2024-74 (bod [43]), který uvedený postup potvrdil výslovně, je nutno vycházet i z úpravy § 3b odst. 2 věty druhé a třetí zákona o urychlení výstavby, ve znění účinném do 31. 12. 2020, podle které se ocenění „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 nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s tím, že jsou určeny k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury. Při ocenění se rovněž nepřihlédne k navýšení obvyklé ceny jiného pozemku nebo stavby koeficienty podle odstavce 1.“ Z citovaného je zřejmé, že relevantní právní úprava výslovně předpokládá využití pozemků, které byly předmětem koupě ve smyslu § 3b odst. 1 zákona o urychlení výstavby, pro určení ceny obvyklé v rámci znaleckého posouzení. Pouze zapovídá brát do úvahy navyšující koeficienty. V této souvislosti je třeba poukázat i na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 180/2014-64, podle něhož se jedná o soukromoprávní kontraktaci. Ze skutečnosti, že tato fáze předchází vyvlastňovacímu procesu, tak nelze dovozovat, že se jedná o jednání v tísní, jak naznačují stěžovatelé. NSS tedy uzavírá, že pozemky využívané pro veřejně prospěšné stavby, které byly předmětem jednání ať už za účelem vyvlastnění nebo zakoupení pozemků v režimu podle § 3b zákona o urychlení výstavby, k porovnání v rámci znaleckého posouzení využít lze.

[32] Stejně tak NSS souhlasí s tím, že pro porovnání bylo možné využít i pozemky z jiných katastrálních území, než k. ú. Pardubice. Podstatná je totiž faktická srovnatelnost nemovitostí v porovnávaném vzorku, kterou se znalec Ing. Mrázek ve svém posudku zabýval. Pokud tedy porovnával pozemky příslušející k venkovskému okraji Pardubic a zároveň i pozemky v katastrálním území obcí s okrajem města bezprostředně sousedících, má takové porovnání vyšší vypovídací hodnotu než v případě využití pozemků z historického centra města, jak správe uvedl krajský soud. Ani tato námitka tak nemohla být důvodná.

pokračování

[33] S uvedeným koresponduje i postup správních orgánů, který tak krajský soud shledal zákonným a NSS s ním i v tomto směru souhlasí. Vyvlastňovací úřad po zahájení vyvlastňovacího řízení zadal revizní posudek znalce Ing. Janka. Ten měl nejen sám určit cenu obvyklou vyvlastňovaných pozemků, ale i posoudit použitelnost posudků vyvlastnitelů i stěžovatelů. Dospěl přitom k závěru, že zatímco posudek vyvlastnitelů splnil náležitosti pro znalecké posouzení, a bylo jej tak možné využít pro účely nabídky ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění, posudek znalce Ing. Bendy naopak označil za nepřezkoumatelný, a tudíž nepoužitelný. Důvodem bylo využití neodpovídajícího vzorku pozemků (zahrnoval pozemky spadající do zastavitelné plochy, absentovaly koeficienty zohledňující historické ceny a nebylo zřejmé, jak znalec Ing. Benda dospěl k výsledné ceně obvyklé). Z hlediska samotné ceny obvyklé potom znalec Ing. Janko dospěl k řádově obdobným hodnotám (68,55 Kč/m²) jako posudek Ing. Mrázka (65 Kč/m²).

[34] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelé posudek Ing. Janka po celou dobu správního řízení ani navazujícího řízení soudního nijak věcně nezpochybnili. Zpochybnili pouze nestrannost, resp. objektivitu Ing. Janka, avšak poprvé až během jednání u krajského soudu; jednalo se tak o opožděnou námitku jak z hlediska řízení před soudem, tak z hlediska řízení před správním orgánem. Nutno poznamenat, že podle § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), musí účastník řízení namítat podjatost, jakmile se o ní dozví. To však stěžovatelé neučinili, když tuto námitku ve správním řízení neuplatnili a jen těžko mohou tvrdit, že se o ní dozvěděli až posléze, pokud sami v kasační stížnosti namítají, že známost, resp. susedství Ing. Janka s ředitelem pardubického stavebního úřadu „*je v Pardubicích notorieta*“. Tím spíše měli stěžovatelé údajnou podjatost znalce namítat už ve správním řízení.

[35] Stran tvrzeného neposkytnutí informací o konkrétním záměru [§ 5 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o námitku poprvé vznesenou až v kasační stížnosti. Jedná se tudíž o novou argumentaci, kterou stěžovatelé neuvedli již v žalobě. S ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. tak jde o nepřípustnou kasační námitku, jelikož se jedná o důvody, které stěžovatelé neuplatnili v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohli. Nejvyšší správní soud se jí proto nezabýval (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS).

[36] Stěžovatelé dále napadali výši náhrady za vyvlastnění, jelikož podle nich je plná náhrada podmínkou vyvlastnění jako takového. Jak zdejší soud shrnul už shora (v bodě [24]), podle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění podléhá přezkumu ve správním soudnictví pouze výrok o vyvlastnění samotném. Výrok o náhradě za vyvlastnění, tedy stanovení její skutečné výše, spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení. Ani nesprávně stanovená výše náhrady přitom nemůže ovlivnit zákonnost výroku o vyvlastnění (viz výše uvedený rozsudek NSS č. j. 1 As 211/2024-65). Argumentaci stěžovatelů tak nelze přijmout. Pokud by byl výrok o vyvlastnění zákonný pouze tehdy, pokud by byla poskytnuta plná náhrada za vyvlastnění, fakticky by došlo k vyprázdnění přezkumu výroku o náhradě za vyvlastnění. Jinak řečeno, podle náhledu stěžovatelů by civilní soudy fakticky nic nepřezkoumávaly, protože výši náhrady by si správní soudy musely vyhodnotit jako předběžnou otázku. To je však v přímém rozporu s úpravou § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který pravomoc jednotlivých soudů výslovně stanoví. Zpochybnění výše náhrady za vyvlastnění tedy před

krajským soudem nemohlo být vůbec řešeno a Nejvyšší správní soud se touto otázkou též zabývat nemůže.

[37] Konečně poslední kasační námitka se týká toho, že se krajský soud nezabýval rozšířením předmětu vyvlastnění z důvodu existence silničního ochranného pásma, a sice námitkou, že správní orgány neopatřily dostatečné podklady pro jeho určení ve smyslu § 50 odst. 2 správního řádu, a krajský soud tak svůj rozsudek zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Kasační argumentace stěžovatelů se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu, jak případně poznamenal vyvlastnitel ve svém vyjádření (viz výše).

[38] Krajský soud srozumitelným způsobem vysvětlil, že rozšíření vyvlastnění pouze z důvodu existence ochranného pásma (nadto bez jeho bližšího vymezení, které stěžovatelé mohli učinit již jen z toho titulu, že byli účastníky územního řízení, jehož pravomocným skončením ochranné pásmo ve skutečnosti vzniklo), není možné. Podmínkou pro rozšíření předmětu vyvlastnění podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění je to, aby související pozemek nebylo bez vyvlastňovaného pozemku možné užívat buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Omezení tedy musí dosáhnout určité kvalifikované míry, což stěžovatelé netvrdili, když pouze odkázali na omezení spojená se vznikem silničního ochranného pásma.

[39] Konkrétně stěžovatelé upozornili na omezení budoucích terénních úprav pozemků v ochranném pásmu ve vztahu k nivelitě vozovky, úpravy mající vliv na vsakování vody či nutnost získání řady různých povolení, které mimo ochranné pásmo nejsou třeba. K tomu NSS poznamenává, že se jedná o argumentaci směřující ke ztížení užívání těchto pozemků, nikoliv jeho znemožnění. Je pravdou, že z existence silničního ochranného pásma vyplývají pro vlastníky (stěžovatele) pozemků, které se v něm nacházejí, jistá omezení. Namátkou je možné zmínit účastenství vlastníka pozemní komunikace v řízení o povolení stavby nebo činnosti v ochranném pásmu (§ 32 zákona o pozemních komunikacích), potřebu souhlasu s umístěním drobné stavby ve smyslu přílohy č. 1 k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, ve vzdálenosti 25 m od osy vozovky [samotné ochranné pásmo sahá do vzdálenosti 50 m od osy vozovky – viz § 30 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích] – viz § 32a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, strpění přístupu na pozemky ze strany třetích osob či přímo využití pozemků pro veřejné účely (§ 34 a 35 zákona o pozemních komunikacích). Příkladem takového využití je povinnost vlastníků okolních pozemků (stěžovatelů) strpět provedení nezbytných opatření k zabránění sesuvů půdy či zřízení věcného břemene spočívajícího v umístění veřejného osvětlení nebo dopravních značek. To však pro rozšíření předmětu vyvlastnění nepostačuje.

[40] Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010, k rozšíření předmětu vyvlastnění nestačí, pokud dojde pouze ke ztížení užívání pozemků přiléhajícím k předmětu vyvlastnění. To odpovídá i dikci § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, podle něhož je pro rozšíření jeho předmětu nutné, aby bez vyvlastňovaného pozemku nebo jeho části nebylo zbytkové pozemky možno užívat „*vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi*“. Krajský soud odkázal i na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014, podle kterého náhrada za omezení vlastnického práva náleží pouze ve chvíli, kdy omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná jeho podstata. Ta by v projednávané věci nastala tehdy, kdy by stěžovatelé své pozemky přináležející

pokračování

k pozemkům vyvlastňovaným nemohli využívat vůbec či téměř vůbec. Jejich vlastnictví by se tak stalo pouze formálním bez skutečného obsahu. To však stěžovatelé netvrdili.

[41] Sami stěžovatelé připouštějí, že pozemky sousedící s pozemky vyvlastňovanými jsou využívány pro zemědělské účely. Jimi uváděná omezení takové obhospodařování patrně ztíží, stěžovatelé však neuvedli, proč by mělo jít o komplikace nepřiměřené či přímo vylučující současnou činnost, aby je bylo možno vyvlastnit nad rámec nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Využití pozemků pro aktuální účely bude možné i nadále (což sami stěžovatelé implicitně uznávají), byť za omezení zakotvených ve výše uvedených ustanoveních zákona o pozemních komunikacích. Bez významu není ani to, že v případě nejexcesivnějších zásahů do vlastnického práva (tedy využití pozemků pro veřejné účely) stanoví samotný zákon o pozemních komunikacích povinnost kompenzace (srov. § 34 odst. 3 a § 35 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích). Zároveň zdejší soud připomíná, že ke vzniku ochranného pásma podle § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v relevantním znění došlo již právní mocí rozhodnutí o umístění stavby (konkrétně 30. 9. 2014). Uvedená omezení vyplývající z jeho existence tak na pozemcích stěžovatelů váznou již od tohoto data, a nikoliv až v souvislosti s řešeným vyvlastněním, které v tomto ohledu nemůže nic změnit. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že samotná existence ochranného pásma nepostačí k naplnění podmínek ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, a námitkám stěžovatelů proto nebylo možné vyhovět. Krajský soud svůj rozsudek nezatížil namítnou vadou nepřezkoumatelnosti, když podrobně nevypořádával argumentaci směřující k nedostatečnému opatření podkladů ze strany správních orgánů (§ 50 odst. 2 správního řádu) za účelem určení přesného rozsahu ochranného pásma. Jelikož správně dovodil, že samotná existence ochranného pásma k rozšíření předmětu vyvlastnění nepostačuje, nehrála otázka komplexnosti opatřených podkladů roli.

[42] K tvrzenému porušení procesních pravidel v řízení před krajským soudem NSS již jen ve stručnosti uvádí, že stěžovatelé nijak nekonkretizovali, jakým způsobem se postup krajského soudu dotkl jejich práv. Lhůta 90 dnů pro rozhodnutí soudu dle § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby je lhůtou pořádkovou. Přestože tato její povaha nezabývá krajský soud jeho povinností před jejím uplynutím rozhodnout, její zmeškání není spojeno s konkrétním následkem. V situaci, kdy jen samotné vyvlastňovací řízení trvalo přes 6 let, nelze v případě zmeškání lhůty v řádu jednotek dnů hovořit o zásahu do práva na spravedlivý proces (stěžovatelé žalobu podali 28. 4. 2025, přičemž ústní jednání se uskutečnilo dne 28. 7. 2025 a dne 30. 7. 2025 krajský soud vyhlásil rozsudek, jehož písemné vyhotovení odeslal účastníkům dne 28. 8. 2025 a následujícího dne nabyl rozsudek právní moci). Protokol z ústního jednání je pak založen v soudním spisu a stěžovatelé nebyli omezeni v přístupu k němu (např. prostřednictvím práva nahlížení do spisu).

5. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli úspěšní, a nemají tedy

právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela; žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti však nevynaložil. Proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[45] Osobě zúčastněné na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5. s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. prosince 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu