



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném předsedy Karla Šimky, soudce Václava Štencla a soudkyně Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Š. S.**, zastoupený JUDr. Michalem Morawski, advokátem se sídlem Rybná 678/9, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic, s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2025, č. j. MD-53040/2025-910/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 4. 3. 2026, č. j. 52 A 83/2025-106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. 7. 2025, č. j. SpKrÚ 88059/2023-63. Tímto rozhodnutím krajský úřad ve prospěch vyvlastnítele (osoby zúčastněné na řízení) odňal vlastnické právo neznámé osoby, která nabyla vlastnické právo po zemřelém M. S. (na základě později vydaného rozhodnutí o dědictví byl touto osobou žalobce), ke spoluvlastnickému podílu ve výši id. 5/7 k pozemkům parc. č. 5349/7 a 3752/67

zapsaným na LV č. 76628 pro katastrální území a obec P., a to za účelem realizace veřejné prospěšné stavby dopravní infrastruktury „I/2 Pardubice, jihovýchodní obchvat“. Zároveň krajský úřad tímto rozhodnutím určil vyvlastniteli lhůtu k zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění, stanovil jednorázovou peněžní náhradu pro vyvlastňovaného ve výši 10 499 520,75 Kč a rozhodl o náhradě nákladů řízení.

[2] Žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v záhlaví označeným rozsudkem. Předeslal, že žaloba svým obsahem směřuje pouze proti té části rozhodnutí, která se týká výroku o vyvlastnění. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno. Soud v řízení o žalobě proti výroku o vyvlastnění detailně nepřezkoumává postup osoby zúčastněné na řízení před zahájením vyvlastňovacího řízení. Předmětem posouzení může být toliko otázka, zda z její strany nešlo pouze o formální nabídku obcházející smysl a účel zákona. V této věci nebyla podle krajského soudu kontraktní fáze pouze formální. Důvodem neuzavření smlouvy nebyly vady předloženého znaleckého posudku, nýbrž požadavek vyvlastňovaného na rozšíření předmětu vyvlastnění. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud dodal, že námitky směřující proti předloženému znaleckému posudku nejsou důvodné. Pochybnosti o něm nepodporuje ani dřívější posudek téhož znalce, který zohledňoval účel prodeje (tj. budoucí využití pozemku po vybudování trafostanice), což však nelze v případě vyvlastnění podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále jen „liniový zákon“). Výtkami směřujícími proti průběhu přípravy stavby se správní orgány správně nezabývaly. Navýšení ceny obvyklé až na osminásobek se týká dobrovolného odkupu, nikoliv vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení. Krajský soud neshledal důvodnými ani námitky směřující proti nerozšíření předmětu vyvlastnění o části pozemků dotčených ochranným pásmem pozemní komunikace. Nejde o jejich zásadní znehodnocení, stěžovatel je bude moci nadále zemědělsky užívat. Žádný vliv na to nemá ani rozdělení sousedního pozemku v mezidobí, ani plánovaná vodovodní přípojka či přeložka.

II. Kasační stížnost a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[3] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností, v níž namítá, že nebyla splněna podmínka v podobě nemožnosti získání potřebných práv dohodou, neboť snaha vyvlastnitelů o dohodu byla jen formalistická a nabízená cena byla neadekvátně nízká. Znalec při oceňování zvolil nevhodné srovnávací vzorky. Pozemky parc. č. XA a XB byly počátkem roku 2016 dále rozděleny a postupně odprodány jako zahrady. Poslední byl prodán v roce 2022 v přepočtu za částku 3 190 Kč za 1 m². Znalec Ing. Rádl pozemky ocenil na 215 Kč/m², což je neadekvátní a účelové ocenění, neboť v posudku z roku 2017 dospěl tentýž znalec ve vztahu k identickému majetku k obvyklé ceně 1 000 Kč/m². Soud měl nechat zpracovat znalecký posudek na posouzení adekvátnosti ceny stanovené ve znaleckém posudku vyvlastnitelů. Soud nezkoumal, zda byla nabídková cena excesivně nízká. Odmítnutí provedení navrhovaného důkazu k odborné otázce, která je klíčová, zatížilo podle stěžovatele napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti. Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení otázky, zda mělo být vyvlastňovací řízení rozšířeno o část pozemku parc. č. XC z důvodu působení tří faktorů: a) vznik silničního ochranného pásma, b) plánovaná vodovodní přípojka či přeložka spojená se vznikem věcného břemene, c) geometrická fragmentace pozemku (oddělení parc. č. XD).

pokračování

Podle stěžovatele kumulace těchto faktorů vede k možnosti obhospodařování půdy jen se značnými obtížemi.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[5] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Krajský soud se podle ní vypořádal s námitkami stěžovatele proti znaleckému posudku i s poukazem na posudek téhož znalce z roku 2017 (na ocenění se v tomto případě nevztahovalo omezení dle liniového zákona) a na ceny prodejů pozemků sloužících jako zahrady (ty jsou vnímány jako rekreační plochy, což cenu navyšuje). V době započetí kontraktačního procesu již ochranné pásmo existovalo (vzniklo právní mocí územního rozhodnutí). Omezení či odnětí vlastnického práva ve prospěch ochranného pásma proto nemůže být předmětem vyvlastňovacího řízení. Zatížení ochranným pásmem nebrání stávajícímu využití pozemku. Ten proto nemohl být zahrnut do předmětu koupě či předmětu vyvlastnění.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Stěžovatel předně zpochybňuje naplnění podmínky vyvlastnění v podobě nemožnosti získání vlastnických práv dohodou. V této souvislosti má také za to, že měl krajský soud nechat zpracovat znalecký posudek k posouzení adekvátnosti nabídkové ceny.

[8] Podle § 5 odst. 1 věty první zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), *vyvlastnění 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*. Liniový zákon sice v § 3 toto pravidlo určitým způsobem modifikuje, nemění však samotnou podstatu této podmínky spočívající v povinnosti učinit pokus o získání práv dohodou.

[9] Pokud jde o soudní přezkum splnění uvedené podmínky, jeho předmětem není podrobné posuzování postupu vyvlastnitel. Jak správně poukázal krajský soud, vyvlastnitel v řízení o vyvlastnění nevystupuje v postavení správního orgánu. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu má pokus o dohodu s vyvlastňovaným povahu soukromoprávní kontraktace (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). Co se týče postupu vyvlastnitel v „předvyvlastňovací“ fázi, lze u něj posuzovat pouze to, zda vyvlastňovanému nepředložil toliko formální nabídku obcházející smysl a účel zákona o vyvlastnění. Jinými slovy jde o to, zda lze nabídku vyvlastnitel považovat za vážně míněnou (rozsudky NSS ze dne 19. 6. 2024, č. j. 2 As 249/2023-58, nebo ze dne 7. 11. 2024, č. j. 1 As 211/2024-65). Pokud by nabídka nebyla míněna vážně, nebylo by možné považovat za splněnou podmínku stanovenou v § 5 odst. 1 větě první zákona o vyvlastnění. Formálně vzato by se sice vyvlastniteli skutečně nepodařilo uzavřít smlouvu s vyvlastňovaným, jak uvádí text tohoto ustanovení, nicméně stalo by se tak právě z důvodu, že vyvlastnitel reálně o uzavření dohody vůbec neusiloval. Vyvlastnitel by tedy obcházel

zákon a z takového jednání by pak nemohl těžit tím, že by požadovaná práva získal ve vyvlastňovacím řízení.

[10] V posuzované věci je však z obsahu správního spisu zřejmé, že důvodem neuzavření smlouvy nebyla excesivně nízká nabídková cena. Zástupce M. S. (právního předchůdce stěžovatele) v dopise ze dne 26. 5. 2023 výslovně uvedl, že M. S. „*je připraven za nabízených podmínek předmětné spoluvlastnické právo k uvedeným pozemkům převést*“. Dodal, že „*je však přesvědčen, že vypořádání vzájemných práv v dotčeném území je nutné vyřešit komplexně, a to včetně příslušné náhrady za omezení vlastnického práva k dotčeným pozemkům v důsledku vzniku ochranného pásma předmětné komunikace*“. Důvodem neuzavření smlouvy tedy nebyla excesivně nízká nabídková cena ani jiné vady znaleckého posudku, na jehož základě byla určena, nýbrž snaha M. S. o rozšíření předmětu vyvlastnění. Jak přitom bude posouzeno dále, tento požadavek nebyl oprávněný.

[11] Snahu osoby zúčastněné na řízení o uzavření smlouvy s M. S. nelze označit za toliko formální také s ohledem na celkový průběh „předvyvlastňovací“ fáze. Již dne 13. 9. 2022 osoba zúčastněná na řízení zaslala M. S. návrh kupní smlouvy spolu se znaleckým posudkem. S jeho zástupcem osobně jednala (25. 10. 2022), zaslala mu nový návrh kupní smlouvy (21. 2. 2023), urgovala jej (18. 5. 2023) a opakovaně reagovala na jeho požadavky na rozšíření vypořádání o pozemek dotčený ochranným pásmem komunikace (přípisy ze dne 21. 6. 2023 a 25. 8. 2023). Osoba zúčastněná na řízení tedy neučinila toliko formální návrh s cílem nechat uplynout zákonnou lhůtu a domoci se získání vlastnického práva ve vyvlastňovacím řízení.

[12] Jakkoliv shora citovaná judikatura připouští přezkum nabídkové ceny, takový přezkum je namístě pouze v situaci, kdy může být zjištění o excesivně nízké nabídkové ceně nepřímým důkazem toho, že nabídka vyvlastnítele nebyla vážně míněná a byla učiněna pouze formálně s cílem obejít podmínku dle § 5 odst. 1 věty první zákona o vyvlastnění. V nyní posuzované věci je však s ohledem na popsané skutkové okolnosti vyloučeno, že by osoba zúčastněná na řízení učinila nabídku pouze formálně s cílem obejít zákon. I kdyby skutečně znalecký posudek vypracovaný pro účely stanovení nabídkové ceny trpěl nějakými vadami, osoba zúčastněná na řízení dlouhodobě činila reálné kroky směřující k tomu, aby k převodu vlastnického práva došlo smluvně, a ne na základě rozhodnutí o vyvlastnění.

[13] Už z tohoto důvodu neshledal Nejvyšší správní soud důvodné námitky proti postupu krajského soudu (neustanovení znalce) a proti jeho hodnocení splnění zákonné podmínky dle § 5 odst. 1 věty první zákona o vyvlastnění. Nebyl-li důvod přezkoumávat výši nabídkové ceny, nemohl krajský soud pochybit tím, že nepřistoupil k zadání znaleckého posudku k posouzení adekvátnosti nabídkové ceny. Jeho postup nezakládá ani nezákonnost, ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[14] Kromě toho se však Nejvyšší správní soud ztotožňuje také s hodnocením námitek směřujících proti určení nabídkové ceny, jak je provedl krajský soud. Jelikož se však jedná o úvahy vyslovené nad rámec nutného odůvodnění (výrok napadeného rozsudku na nich tedy nestojí), vyjádří se k nim Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti.

pokračování

[15] Zaprvé, rozdíl mezi znalcem stanovenou cenou, která byla použita jako nabídková cena (tj. dle posudku Ing. Rádla z 14. 1. 2023), a cenou stanovenou znalcem ve vyvlastňovacím řízení (posudek Jokl Appraisal s.r.o. ze dne 24. 1. 2025, ve znění dodatků ze dne 29. 3. 2025 a ze dne 31. 5. 2025) není sám o sobě indicií o tom, že by vyvlastnitel neměl skutečný zájem uzavřít dohodu (viz shora uvedený rozsudek NSS č. j. 2 As 249/2023-58). Nemůže být proto rozhodné ani to, že hypoteticky mohl stěžovatel dostat podle § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona nabídku ve výši osminásobku ceny, podle níž nakonec byla určena náhrada za vyvlastnění (stejně hypoteticky taková situace nastala i v případech posuzovaných NSS v rozsudku č. j. 2 As 249/2023-58 nebo v rozsudku ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 As 1/2024-37). Zadruté, rozdíl mezi cenou stanovenou v posudku Ing. Rádla z 14. 1. 2023 a cenou stanovenou u obdobného pozemku Ing. Rádlem v posudku ze dne 20. 2. 2017 byl dán mimo jiné tím, že pro účely vyvlastnění znalec podle § 3b odst. 2 liniového zákona nesmí přihlížet ke zhodnocení pozemků v souvislosti s plánovanou stavbou. V posudku ze dne 20. 2. 2017 naopak znalec prováděl ocenění právě s ohledem na výhledové užití pro stavbu technické infrastruktury. Tomu odpovídalo i jím prováděné srovnání s prodeji stavebních pozemků. Zatřetí, z podobných důvodů nemůže být relevantní cena obdobných pozemků prodávaných stěžovatelem jako zahrady. I zde se zamýšlené užití může promítnout do kupní ceny, neboť jak uvedl krajský soud, zahrady jsou vnímány jako rekreační plochy. Skutečný stav pozemků, který je pro ocenění dle § 3b odst. 2 liniového zákona rozhodný, je naproti tomu zemědělsky využívaná orná půda.

[16] Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení otázky, zda mělo být vyvlastňovací řízení rozšířeno o část pozemku parc. č. XC z důvodu působení tří faktorů: a) vznik silničního ochranného pásma, b) plánovaná vodovodní přípojka či přeložka spojená se vznikem věcného břemene, c) geometrická fragmentace pozemku (oddělení parc. č. XD). Podle stěžovatele kumulace těchto faktorů vede k možnosti obhospodařování půdy jen se značnými obtížemi.

[17] Ani tyto námitky nejsou důvodné.

[18] Podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění platí, že *není-li možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá, i když není nezbytné k dosažení daného účelu.*

[19] 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. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014, muselo by omezení dosáhnout takové intenzity, že by byla zasažena samotná podstata vlastnického práva, a vlastnictví by se tak stalo pouze formálním, bez skutečného obsahu.

[20] Proto Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že existence ochranného pásma pozemní komunikace sama o sobě nepostačuje k rozšíření předmětu vyvlastnění. V rozsudku ze dne 5. 12. 2025, č. j. 5 As 199/2025-66, poukázal na to, že omezení spojená

s ochranným pásmem pozemní komunikace (např. potřeba souhlasu s umístěním drobné stavby, strpění přístupu či využití pozemků pro veřejné účely, jako je provedení nezbytných opatření k zabránění sesuvů půdy) neznemožňují využívání pozemků pro zemědělské účely.

[21] Ani v nyní projednávané věci neshledává Nejvyšší správní soud zásadní překážku pro to, aby stěžovatel přes existenci ochranného pásma pozemní komunikace sousední pozemky nadále pro zemědělské účely využíval.

[22] Pokud jde o plánovanou vodovodní přípojku či přeložku, případné omezení vlastnického práva v souvislosti s ní není předmětem nyní posuzovaného vyvlastňovacího řízení. Pokud by snad teprve plánovaná vodovodní přípojka či přeložka měla spolu s ochranným pásmem pozemní komunikace vést ke kumulativnímu omezení vlastnického práva tak, že by došlo k naplnění hypotézy § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, pak by posouzení této otázky bylo až předmětem případného řízení o omezení vlastnického práva v souvislosti s realizací právě tohoto pozdějšího záměru. V době rozhodování správních orgánů v této věci taková kumulace omezení vlastnického práva nenastala. Je však nutno poznamenat, že ani ve spojení s případnou vodovodní přípojkou či přeložkou není bez dalšího patrné, že by zemědělské využívání sousedního pozemku bylo možné pouze s nepřiměřenými obtížemi. Je-li vodovod standardním způsobem uložen pod zemským povrchem, pak na první pohled nebrání běžným zemědělským činnostem, jako je pastva, orba či sklizeň plodin. Stěžovatel přitom nepoukazuje na žádné specifické aspekty zemědělské činnosti či plánovaného záměru vodovodní přípojky, které by takovou úvahu (kterou obdobným způsobem vyjádřil již krajský soud) vyvracely.

[23] Tvrzená geometrická fragmentace pozemku (oddělení parc. č. XD jakožto pruhu podél vyvlastňovaných pozemků) je pak zcela irelevantní, neboť sama o sobě žádný vliv na (společné) využívání zemědělských pozemků nemá. Hranice parcel v katastru nemovitostí netvoří reálnou překážku v terénu. Dosavadní zemědělská plocha v posuzované lokalitě se sice po vyvlastnění pozemků parc. č. 5349/7 a 3752/67 zmenší, nikoliv však takovým způsobem, že by došlo ke znatelnému ztížení jejího obhospodařování. I kdyby Nejvyšší správní soud posuzoval samostatně pouze plochu pozemků parc. č. XC a XD, jde o plochu relativně pravidelného tvaru o rozloze 14868 m², která v rozporu s tím, co naznačuje stěžovatel, ve skutečnosti nemá ostré úhly a nepředstavuje úzký pruh. Nejvyšší správní soud proto nespatřuje žádná podstatná omezení ani pro využití této plochy moderní zemědělskou technikou. Pokud by snad mělo v budoucnu dojít k vyvlastnění pozemku parc. č. XD (která byla v argumentaci žalovaného naznačena s ohledem na plánovanou stavbu cyklostezky), bude nutné opět provést úvahu o zemědělské využitelnosti zbývající části této plochy. Taková úvaha však nebyla namístě v nyní posuzované věci, neboť v době rozhodování žalovaného společnému zemědělskému využívání pozemků parc. č. XC a XD nic nebránilo.

[24] Jakkoliv obecně může být hypotéza § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění naplněna i kumulací více faktorů a většího počtu omezení vyplývajících z norem veřejného práva, v nyní posuzované věci bylo nutné v době rozhodování správních orgánů učinit závěr, že po vyvlastnění pozemků parc. č. 5349/7 a 3752/67 bude možné pozemky parc. č. XC a č. XD zemědělsky užívat bez nepřiměřených obtíží.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém rozsudku ke správným závěrům, že podmínka dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění byla v posuzované věci splněna (snaha vyvlastnítele o uzavření dohody byla míněna vážně) a nebyl dán důvod pro rozšíření předmětu vyvlastnění podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění o pozemek parc. č. XC (resp. jeho část, potažmo následně také o oddělený pozemek parc. č. XD).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení sice bránila v řízení o kasační stížnosti práva, která jí vyplývají ze žalobou napadeného rozhodnutí, nicméně náhradu nákladů řízení nepožadovala a z obsahu soudního spisu neplyne, že by jí vznikly náklady řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud jí proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 3. června 2026

Karel Šimka
předseda senátu