



ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) J. M., b) M. M.**, oba zastoupení JUDr. Ladislavem Jiráskem, advokátem, se sídlem Klíčová 199/2, Mariánské Lázně, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Čerčanská 12, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 7. 2014, č. j. 10 A 64/2014 – 46,

t a k t o:

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobci a) J. M. a b) M. M. domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 7. 2014, č. j. 10 A 64/2014 – 46, a žalobou napadená rozhodnutí správních orgánů.

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2014, č.j. KUJCK 22283/2014/OREG, jímž bylo částečně zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeny výroky I. a III. rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice, stavebního úřadu, ze dne 9. 1. 2014, č.j. SU/8581/2013 Kc (dále také „rozhodnutí o vyvlastnění“), a dále zrušen výrok II. tohoto rozhodnutí a věc v tomto rozsahu vrácena k dalšímu řízení. Výrokem I. rozhodnutí o vyvlastnění bylo podle ust. § 24 odst. 3 písm. a) bod 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“) odňato vlastnické právo žalobců k pozemkům parc. č. 788/26, 807/21, 1102/30 a 1309/17 v katastrálním území Bošilec, zapsaných v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, katastrální pracoviště České Budějovice, na listu vlastnictví č. 35, s tím, že vlastnické právo přechází na vyvlastnítele –

Česká republika s příslušností hospodařit pro Ředitelství silnic a dálnic ČR (tj. osoba zúčastněná na řízení). Výrokem II. rozhodnutí o vyvlastnění byla určena náhrada pro žalobce ve výši 21.500 Kč. Výrokem III. rozhodnutí o vyvlastnění pak byla vyvlastniteli určena lhůta 4 let, v níž je povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, tj. zahájit veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury – dálnici D3 v úseku 0309/I Bošilec – Ševětín.

Krajský soud při rozhodování vyšel z toho, že podmínka přípustnosti vyvlastnění byla splněna tím, že ve lhůtě 90 dnů od doručení návrhu na uzavření dohody nedošlo k uzavření dohody. Poskytnutí náhradních pozemků požadovaných žalobci bránila v době rozhodování skutečnost, že tyto pozemky ve vlastnictví státu nebyly (dědictví po zemřelém vlastníkovi pozemků nebylo projednáno) a tento stav přetrvával i v době podání žaloby. Stát je tudíž nemohl převést do hospodaření osobě zúčastněné na řízení a ta s nimi nemohla nakládat a nabídnout je ke směně. Smírné řešení namítané v žalobě nepřicházelo v úvahu. Právní úpravou není požadováno využití veškerých možností dosažení dohody, postačuje, není-li dohody dosaženo. Sdělení osoby zúčastněné na řízení o tom, že žalobci nereflektovali na návrhy kupních smluv, odpovídá požadavku doložit splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění. Lhůta stanovená ve výroku III. rozhodnutí o vyvlastnění odpovídá ust. § 3c zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 416/2009 Sb.“). Již z toho důvodu nemůže být napadené rozhodnutí vadné. O zařazení stavby dálnice mezi veřejně prospěšné dopravní stavby nerozhodoval stavební úřad, ale zastupitelstvo Jihočeského kraje. O vyvlastnění pak rozhodl zákonem povoláný orgán. Zákon rozlišuje mezi samostatnými výroky o vyvlastnění a o náhradě. Ty jsou samostatně schopny nabytí právní moci. Nic nebránilo tomu, aby výroky I. a III. rozhodnutí o vyvlastnění nabyly právní moci, kdežto výrok II. byl zrušen a věc v tomto rozsahu vrácena stavebnímu úřadu. Tato skutečnost neznamená, že se vyvlastnění děje bez náhrady. Výroky spolu sice souvisejí, avšak při rozhodování se projevuje dualismus práva, kdy vyvlastnění náleží do práva veřejného, kdežto výrok o náhradě do práva soukromého. Rozhodnutí správního soudu a soudu v občanském soudním řízení může nabytí právní moci v rozdílném čase. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalobci jako stěžovatelé (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelé vyjádřili nesouhlas s názorem soudu, že je rozhodné, že k uzavření dohody nedošlo v zákonné lhůtě a že se tak nestalo ani ke dni ukončení správního řízení. Pokud by byl takový názor připuštěn, pak by se stát vůbec nemusel snažit o uzavření jakékoliv dohody. Stačilo by navrhnout uzavření kupní smlouvy za cenu stanovenou jím určeným znalcem, a pokud by vlastníci pozemku na tuto cenu nepřistoupili, byla by tato podmínka splněna. Správní orgány a soud se dostatečně nevypořádaly s tvrzením, že účelu vyvlastnění mohlo být dosaženo dohodou či jiným způsobem, a tím nebyly splněny podmínky dle ust. § 3, 4 a 5 zákona o vyvlastnění. Bylo porušeno právo stěžovatelů vlastnit majetek, když účelu vyvlastnění mohlo být dosaženo dohodou. Po celou dobu žádali o poskytnutí náhradních pozemků, parc. č. 586/43, 587/16 a 587/77 v katastrálním území Lhota u Dynína, obec Dynín. Soud přehlíží, že i stát má možnost uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí. Skutečnost, že stát se v brzké době stane vlastníkem, nasvědčuje potvrzení notáře JUDr. Jana Stránského ze dne 12. 6. 2013, ve kterém uvedl, že zůstavitel nezanechal žádné dědice a dědictví případně státu jako odúmrtí. Není problém stěžovatelů, že dědické řízení, které oni sami iniciovali, trvalo více než rok a že se stát stal vlastníkem pozemků až v červnu 2014. Institut vyvlastnění je mimořádný a správní orgány mají k němu přistoupit až v okamžiku, kdy vyvlastnitel prokáže, že využil veškeré možnosti, jak se s vyvlastňovanými vypořádat. Osoba zúčastněná na řízení to však neprokázala. Lhůta

90 dnů je nesmyslně krátká k uzavření dohody o získání pozemků. Stát není schopen za více než rok projednat dědictví po zemřelém M. Ch. Lhůta 4 let k zahájení stavby, přestože osoba zúčastněná na řízení disponuje územním rozhodnutím zn. SU/7836/2009 Bou ze dne 16. 9. 2010, je v porovnání s 90 denní lhůtou na uzavření dohody nepřiměřeně dlouhá. Potvrzení výroků I. a III. rozhodnutí o vyvlastnění a vrácení věci ve výroku II. k dalšímu řízení je v rozporu se základními principy vyvlastnění. Tento postup upravený v ust. § 24 odst. 2 zákona o vyvlastnění je v rozporu s právy uvedenými v Listině základních práv a svobod (zejména čl. 11 odst. 4). Výroky spolu úzce souvisí a nemohou být od sebe vzájemně v jednotlivých rozhodnutích samostatně odděleny. Pokud by byl takový postup akceptován, mohlo by dojít k tomu, že předmět vyvlastnění by osoba zúčastněná na řízení již vlastnila a brala z něj užitky, na druhé straně by z důvodu liknavosti a neochoty vyvlastňovacího úřadu, odvolacího orgánu či soudu nemusela po dlouhou dobu hradit náhradu za vyvlastnění. Listina základních práv a svobod konstatuje, že vyvlastnění je možné pouze výjimečně a za náhradu. Oddělení výroků těmto principům neodpovídá. Musí být současně konstatováno, co a za kolik se vyvlastňuje. Pokud by byla připuštěna opačná možnost, pak by bylo možné uzavírat např. kupní smlouvy, kde by se strany dohodly na převodu věci s tím, že cena bude určena v budoucnu bez toho, že by bylo určeno, jakým způsobem bude stanovena. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i napadená rozhodnutí správních orgánů.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vyvlastnitel splnil zákonné požadavky tím, že k návrhu smlouvy předložil znalecký posudek, podle kterého navrhl cenu za získání potřebných práv, a dále informaci o účelu vyvlastnění, s upozorněním, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné získat tato práva vyvlastněním. Z uplynutí lhůty 90 dnů a vyjádření stěžovatelů je zřejmé, že návrh smlouvy neakceptovali. Splnění podmínky ust. § 5 zákona o vyvlastnění v návaznosti na ust. § 3 zákona č. 416/2009 Sb. bylo prokázáno pouze tím, že stěžovatelé včas nepřijali návrh na uzavření kupní smlouvy. Zákon o vyvlastnění neukládá vyvlastniteli povinnost směnu pozemků vyvlastňovanému nabídnout, ani povinnost směnít pozemky na návrh vyvlastňovaného. Není podstatné, zda vyvlastnitel má či nemá k dispozici vhodné pozemky. Jakékoliv posuzování vlastnictví k pozemkům požadovaným stěžovateli a posuzování možnosti směny a prokazování využití veškerých možností není povinností vyvlastnitelů a není ani v pravomoci vyvlastňovacího úřadu k takovým námitkám přihlížet. Na poskytnutí náhradních pozemků není nárok a požadavek vyvlastňovaných na směnu pozemků nelze hodnotit jako existenci jiné možnosti získání potřebných práv dohodou nebo jiným způsobem. Tento závěr koresponduje s názory Ústavního soudu, které vyslovil v usnesení ze dne 5. 3. 2009, sp.zn. II. ÚS 1233/07. Ust. § 11 zákona o vyvlastnění připouští, že namísto náhrady ve výši obvyklé ceny lze poskytnout jiný pozemek nebo stavbu. To ovšem ve vyvlastňovacím řízení, a tento způsob náhrady se pak odrazí ve výroku o náhradě za vyvlastnění. Lhůta 90 dnů je stanovena zákonem. Podle předchozí právní úpravy byla stanovena lhůta 15 dnů. Čtyřletou lhůtu pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění umožňuje ust. § 3c zákona č. 416/2009 Sb. a s ohledem na rozsah stavby je přiměřená. Doba, po kterou vyvlastnitel disponuje pravomocným územním rozhodnutím, nemá vliv na určení lhůty, v níž je povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelé dne 18. 9. 2012 (resp. 19. 9. 2012) obdrželi od zástupce osoby zúčastněné na řízení první návrh kupní smlouvy na odkup dotčených pozemků za cenu celkem 177.800 Kč, přičemž byli informováni o možnosti vyvlastnění těchto

pozemků a účelu vyvlastnění. Na návrh ani sdělení stěžovatelé nijak nereagovali. Dne 14. 6. 2013 pak stěžovatelé obdrželi druhý návrh kupní smlouvy (nyní s celkovou cenou 20.240 Kč) s upozorněním na možnost vyvlastnění, informací o účelu vyvlastnění a také se znaleckým posudkem o ceně nemovitostí stěžovatelů. Na druhý návrh na uzavření kupní smlouvy stěžovatelé reagovali dopisem ze dne 11. 9. 2013, v němž vyjádřili nesouhlas s navrženou cenou s tím, že trvají na úhradě původně navržené ceny pozemků, případně mají zájem na směně pozemků za pozemky ve vlastnictví státu, a to: obec Dynín, k.ú. Lhota u Dynína, parcela č. 586/43, trvalý travní porost o výměře 5179 m², parcela č. 587/16, trvalý travní porost 4111 m², parcela č. 587/77, trvalý travní porost 140 m². Současně sdělili, že tyto pozemky jsou dosud ve vlastnictví M. Ch., nicméně v nejbližší době dle vyjádření notáře případnou České republice, neboť zůstavitel nezanechal žádného dědice. Ke svému dopisu připojili kopii sdělení notáře JUDr. Jana Stránského ze dne 24. 6. 2013, podle něhož je v řízení o dědictví po M. Ch. zažádáno o zaslání nabývacího titulu k nemovitostem a poté bude kontaktován Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, přičemž ukončení dědického řízení lze předpokládat v měsíci srpnu. Zástupce osoby zúčastněné na řízení na to sdělil stěžovatelům, že výše kupní ceny odpovídá aktuální právní úpravě, neboť v důsledku novelizace ust. § 10 zákona o vyvlastnění se od 1. 2. 2013 při stanovení ceny nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Zároveň uvedl, že co se týče navrhované směny, stát disponuje pouze majetkem, který v jeho vlastnictví je, nikoliv který se jím potenciálně stane. Na závěr stěžovatele informoval o tom, že dojde k podání návrhu na vyvlastnění s tím, že případná směna je možná v rámci vyvlastňovacího řízení, jedná se však o možnost nikoliv povinnost vyvlastnitelů. Následně byla dne 10. 10. 2013 podána žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení.

V projednávané věci je v první řadě sporné, zda byla pro vyvlastnění splněna podmínka dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění (resp. ust. § 3 odst. 1 věta druhá zákona o vyvlastnění *a contrario*).

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

Podle ust. § 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. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému.

Podle ust. § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění, spočívající v povinnosti nejprve učinit návrh na získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě dohodou, postačí doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv a) na adresu, kterou vlastník nemovitosti předem písemně sdělil, nebo b) na adresu místa trvalého pobytu vlastníka nemovitosti nebo jeho adresu bydliště v cizině nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o fyzickou osobu, nebo c) na adresu sídla evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o právnickou osobu. Lhůta podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění počíná plynout ode dne doručení na adresy uvedené v písmenech a) až c). Doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv má účinky i vůči všem právním nástupcům vyvlastňovaného.

Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí s interpretací, že ke splnění podmínky dle ust. § 5 zákona o vyvlastnění postačí na základě ust. § 3 zákona č. 416/2009 Sb. doručení návrhu smlouvy stěžovatelům. Tato interpretace zřejmě vychází z odstavce druhého

ust. § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. Toto ustanovení však pouze modifikuje pravidla pro doručování návrhu na uzavření smlouvy. Nestanoví speciální pravidlo pro to, kdy je možné považovat úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody za postačující pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění. To vyplývá především ze systematiky ust. § 3 zákona č. 416/2009 Sb., které se jako celek zabývá primárně právě doručováním vyvlastňovanému, nikoliv modifikací samotných podmínek vyvlastnění. Ostatně přijetí celého zákona č. 416/2009 Sb. bylo motivováno urychlením výstavby veřejně prospěšných staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury (jak vyplývá již z názvu zákona). Pravidla pro doručování (adresa, na níž má být doručováno, důsledky nedoručitelnosti apod.) mohou významně přispět k urychlení procesu nabytí práv k pozemkům, na nichž má být stavba umístěna. Naproti tomu samotná povinnost vyvlastnítele vyvinout určité úsilí k dosažení dohody s vyvlastňovaným žádné prodloužení výstavby znamenat nemusí. Od doručení návrhu na uzavření smlouvy běží dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění 90 denní lhůta, během níž vyvlastnitel nemůže činit kroky přímo směřující k výstavbě. Lze po něm proto spravedlivě žádat, aby tuto dobu využil pro hledání kompromisu s vyvlastňovaným, projevil-li i vyvlastňovaný skutečnou vůli převést požadovaná práva na vyvlastnítele dohodou. Není tedy dán žádný důvod, proč by úsilí vyvlastnítele dosáhnout dohody s vyvlastňovaným mělo být v případě záměrů spadajících do působnosti zákona č. 416/2009 Sb. nižší. I proto se Nejvyšší správní soud kloní k závěru, že ust. § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. nikterak nemění podstatu podmínky stanovené v ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nýbrž pro účely jejího splnění pouze specificky upravuje pravidla pro doručování návrhu smlouvy vyvlastňovanému.

Co se týče splnění podmínky dle ust. § 5 odst. 1 (resp. ust. § 3 odst. 1 věta druhá *a contrario*) zákona o vyvlastnění, lze vyjít z úvah, které vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č.j. 7 As 2/2013-39 (dostupný na www.nssoud.cz). Ačkoliv zde byla posuzována problematika zřízení věcného břemene dle ust. § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Nejvyšší správní soud se zabýval splněním podmínky, zda se vlastníku stavby prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, i s ohledem na obecnou úpravu vyvlastnění dle zákona o vyvlastnění (konkrétně s ohledem na jeho ust. § 3). Dospěl přitom k závěru, že „[v]lastník pozemku je v nevýhodné pozici, neboť jeho dispozice s pozemkem, na kterém je zřízena stavba, je výrazně omezená. [...] Pokus o dosažení majetkoprávního vypořádání tak nemůže být pouhým formalismem. Vlastník stavby musí postupovat v souladu se svými zájmy, ale současně šetřit vlastnická práva vlastníka pozemku. [...] Pokud vlastník pozemku od samého počátku výslovně deklaruje, že nemá zájem na uzavření dohody a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení, pak nelze po vlastníkově stavby požadovat, aby zbytečně vynakládal prostředky na vypracování znaleckého posudku nebo vyhledání pozemku vhodného ke směně. Nelze po něm ani požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající velký rozdíl v představě o náhradě za pozemek mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby. [...] To však neznamená, že by neshoda o výši kupní ceny bránila dohodě o jiném způsobu vypořádání. To platí zvláště v případě, kdy vlastník stavby pozemkem vhodným ke směně disponuje, a neexistuje důvod, aby jej ke směně nenabídl. Pokud vlastník pozemku upřednostňuje některou z forem majetkoprávního vypořádání, pak je povinností vlastníka stavby k této skutečnosti při pokusu o dosažení dohody přiblížit.“

Závěr o tom, zda je podmínka dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění splněna, je tak nutno 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 se jedná o případ spadající do působnosti zákona č. 416/2009 Sb. I v takovém případě je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnítele dosažení 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 (jako např. na uzavření směnné smlouvy) nikterak nereaguje či reaguje zástupnými důvody, které svědčí spíše o neochotě vyjít vyvlastňovanému vstříc. Jestliže ten vysloví reálné požadavky umožňující dosažení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoliv pouze formálně) o takovém řešení jednal. V opačném případě nelze považovat podmínku dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění za splněnou. 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.

Z těchto důvodů nelze souhlasit s žalovaným, že není podstatné, zda vyvlastnitel má k dispozici pozemky, které vyvlastňovaný požaduje směnít za své pozemky, neboť na směnu není právní nárok. Na směnu skutečně není právní nárok, nicméně pokud vyvlastnitel ke směně nepřistoupí, ačkoliv vhodnými pozemky disponuje a neexistuje důvod, aby je nesměnil, může stěžít obhájit tvrzení, že se mu nepodařilo získat požadovaná práva k předmětným pozemkům dohodou, tj. že splnil podmínku dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Má-li vyvlastnitel k dispozici dvě pro něj prakticky ekvivalentní řešení (koupě nebo směna za pozemky, které nemá důvod nesměnit) musí dát přednost řešení, které upřednostňuje vyvlastňovaný. Možnost volby z více zcela rovnocenných variant je zde jednou z mála kompenzací za to, že vyvlastňovaný zcizuje své pozemky nedobrovolně.

Na tom nic nemění ani skutečnost, že směna je upravena v ust. § 11 zákona o vyvlastnění jako způsob náhrady za vyvlastnění, která se odrazí ve výroku o náhradě za vyvlastnění. Toto ustanovení v žádném případě nelze interpretovat tak, že směna je možná pouze v rámci vyvlastňovacího řízení. Směnná smlouva je bez jakýchkoliv pochybností dohodou, respektive smlouvou směřující k získání požadovaných práv k předmětným pozemkům ve smyslu ust. § 3 odst. 1 věta druhá či ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

Ačkoliv interpretace ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění ve světle ust. § 3 zákona č. 416/2009 Sb. provedená krajským soudem a správními orgány není zcela shodná s výše předestřenými úvahami, má Nejvyšší správní soud za to, že jejich závěr o splnění uvedené podmínky je správný.

Předně je nutno podotknout, že stěžovatelé nereagovali na první návrh na uzavření kupní smlouvy. Svůj nesouhlas vyslovili až s druhým návrhem na uzavření kupní smlouvy, přičemž z něj bylo patrné, že především nesouhlasí s výší nové kupní ceny. Pouze „případně“ navrhli směnu svých pozemků za výše konkretizované pozemky. Proto nelze hovořit o jakémsi „eminentním“ zájmu stěžovatelů na směně pozemků, jak se posléze snažili tvrdit v rámci soudního přezkumu. Pokud by tomu tak bylo, bezpochyby by takový eminentní zájem vyjádřili již po obdržení prvního návrhu.

Kromě toho není bez významu, že stěžovatelé reagovali na druhý návrh osoby zúčastněné na řízení až 89 dní po jeho obdržení. Tím osobě zúčastněné na řízení výrazně zúžili manévrovací prostor pro to, aby se snažila nalézt kompromisní řešení, které by zároveň neznamenal nedůvodné oddalování realizace účelu vyvlastnění. Jak bylo uvedeno výše, vyvlastnitel se má snažit uzavřít dohodu s vyvlastňovaným právě primárně v rámci devadesátidenní lhůty dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. V nyní posuzovaném případě tato lhůta uplynula marně prakticky zcela zaviněním stěžovatelů. Také proto lze důvodně pochybovat o tom, že stěžovatelé měli skutečně eminentní zájem na tom, aby namísto prodeje došlo ke směně za jiné pozemky. Chce-li vyvlastňovaný dosáhnout jiné dohody, než kterou navrhuje vyvlastnitel, lze po něm

bezpochyby taktéž spravedlivě žádat, aby se s ohledem na zákonnou lhůtu snažil vyvlastniteli předložit alternativní řešení v co nejkratší době.

Osoba zúčastněná na řízení sdělila stěžovatelům v reakci na jejich žádost o směnu pozemků, že tato směna není možná, neboť předmětné pozemky nejsou ve vlastnictví státu. O tom, že pozemky skutečně nebyly ve vlastnictví státu, není mezi stranami sporu. Sporná je pouze otázka, zda osoba zúčastněná na řízení tímto vynaložila dostatečné úsilí pro dosažení dohody se stěžovateli ve smyslu ust. § 3 odst. 1, resp. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Stěžovatelé mají za to, že osoba zúčastněná na řízení měla vyčkat skončení dědického řízení (resp. tak měly učinit správní orgány) a případně uzavřít se stěžovateli smlouvu o smlouvě budoucí.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu to však nebylo možné po osobě zúčastněné na řízení legitimně žádat.

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry správních orgánů a krajského soudu, že za daného stavu nebylo v silách osoby zúčastněné na řízení jakkoliv požadovanou směnu zajistit. Vyčkání skončení dědického řízení a uzavření smlouvy o smlouvě budoucí nelze považovat za relevantní alternativu hned z několika důvodů.

V první řadě k okamžiku podání návrhu na zahájení vyvlastňovacího řízení nebylo postaveno zcela na jisto, že pozemky skutečně připadnou státu. Ze sdělení notáře ze dne 24. 6. 2013 přímo nevyplývá, že dědictví připadne jako odúmrť států, jak tvrdí stěžovatelé. Toto sdělení není potvrzením o okruhu dědiců, pouze sdělením o tom, jaké kroky hodlá notář činit. Pouze velice nepřímou lze dovést, že zůstavitel nezanechal žádné dědice, a připadá tudíž v úvahu odúmrť. Ze sdělení je však také zřejmé, že v danou chvíli nebylo postaveno na jisto, zda byl zůstavitel skutečně vlastníkem předmětných pozemků, když nabývací titul neměl notář dosud k dispozici. Nicméně i kdyby bylo možné skutečně reálně očekávat nabytí předmětných pozemků státem, nebylo v danou chvíli (den před uplynutím zákonné devadesátidenní lhůty) vůbec zřejmé, zda by stát nehodlal využít nabyté pozemky způsobem, který by směnu vylučoval. Pochopitelně takové úvahy nebyly patrně vůbec vedeny s ohledem na to, že dědické řízení nebylo zdaleka ukončeno.

Druhým důvodem byla skutečnost, že s ohledem na význam účelu vyvlastnění nebylo možné spoléhat na informaci notáře, kdy se očekává skončení dědického řízení. Jednak totiž notář neměl vůbec v okamžiku vyhotovení předmětného sdělení k dispozici potřebné podklady pro ukončení dědického řízení, jednak se jednalo zákonitě pouze o orientační informaci. Notář nemůže předpokládat všechny v úvahu přicházející procesní komplikace včetně možného podávání opravných prostředků v rámci dědického řízení. A stejně tak vývoj dědického řízení nemůže předvídat vyvlastnitel. To ostatně potvrzuje skutečný vývoj řízení, které mělo podle odhadu notáře skončit v srpnu 2013, avšak podle sdělení stěžovatelů skončilo až v červnu 2014. Lze stěžovatelům přisvědčit, že nezavinili (respektive, jak uvádějí, „není to jejich problém“) prodloužení dědického řízení. Nicméně v každém případě měli předpokládat, že dědické řízení nemusí být během zákonné devadesátidenní lhůty ukončeno a že tudíž osoba zúčastněná na řízení nebude moci přistoupit na jimi navrhovanou směnu pozemků. Za pozornost stojí také to, že osoba zúčastněná na řízení nepodala návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení ihned po uplynutí zákonné lhůty, nýbrž až měsíc poté, tedy dva měsíce po původně předpokládaném ukončení dědického řízení.

Do třetice, uzavření smlouvy o smlouvě budoucí a vyčkání konce dědického řízení nebylo možné považovat za vhodnou alternativu také proto, že smlouva o smlouvě budoucí není nástrojem, který by skutečně zajišťoval bezprostřední realizaci účelu vyvlastnění. Osoba

zúčastněná na řízení by nemohla k realizaci záměru přistoupit toliko na základě smlouvy o smlouvě budoucí. Pouhé následné neuzavření smlouvy budoucí by se mohlo stát velice snadným nástrojem obstrukcí. Ačkoliv by se mohla osoba zúčastněná na řízení domoci uzavření smlouvy soudně, nebylo by po ní možné spravedlivě žádat, aby nesla vysoké riziko nemožnosti realizace výstavby podle předem stanoveného harmonogramu.

Lze tedy shrnout, že osoba zúčastněná na řízení vynaložila dostatečné úsilí pro to, aby nabyla práva k pozemkům stěžovatelů dohodou. Splnila tak podmínku vyvlastnění dle ust. § 5 odst. 1 (resp. ust. § 3 odst. 1 *a contrario*) zákona o vyvlastnění.

Nejvyšší správní soud neshledává lhůtu devadesáti dnů pro uzavření dohody nikterak nepřiměřenou, natož nepřiměřenou do té míry, že by snad vyvolávala protiústavnost ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Lhůtu pro dosažení dohody nelze v žádném případě srovnávat se lhůtou pro zahájení stavby, jak činí stěžovatelé. Časová náročnost přípravy kupní či směnné smlouvy bude zpravidla diametrálně odlišná od časové náročnosti přípravy realizace určité stavby. O to víc to bezpochyby platí v případě stavby dálnice. Zpravidla lze očekávat, že v případě konstruktivního přístupu obou stran bude zákonná lhůta pro uzavření dohody plně postačující. Ve vztahu k nyní posuzované věci je navíc vhodné poznamenat, že od doručení prvního návrhu kupní smlouvy do podání návrhu na zahájení vyvlastňovacího řízení uplynulo více než jeden rok. Po celou tuto dobu mohli stěžovatelé s osobou zúčastněnou na řízení vést jednání o nalezení kompromisního řešení. Rozhodně tak nelze říci, že by pro tato jednání neměli dostatečný časový prostor.

Stejně tak není nepřiměřenou ani lhůta čtyř let pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění dle ust. § 3c zákona o vyvlastnění. Tato lhůta nevybočuje ze zákonných mezí a přitom plně odpovídá náročnosti stavby dálnice. Stejně jako nelze přiměřenost lhůty pro dosažení dohody s vyvlastňovaným posuzovat podle délky lhůty pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění, platí totéž i naopak. Tuto lhůtu nelze poměřovat ani s dobou, po kterou disponuje vyvlastnitel územním rozhodnutím pro danou stavbu. Je zřejmé, že vyvlastnitel nemohl před vyvlastněním přistoupit k realizaci stavebního záměru. Proto se doba, v níž by měl vyvlastnitel realizaci zahájit, odvíjí od okamžiku vyvlastnění, nikoliv od okamžiku vydání územního rozhodnutí.

Důvodnou není ani námitka, že potvrzením výroku I. a III. a současným zrušením výroku II. rozhodnutí o vyvlastnění bylo porušeno právo stěžovatelů dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (publikované pod č. 2/1993 Sb.) vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Stěžovatelé se domnívají, že oddělením právní moci výroku o vyvlastnění a výroku o náhradě dochází k situaci, kdy se vyvlastnění děje bez náhrady. Tak tomu ovšem není, neboť správní orgány musí o náhradě rozhodnout, a to v zákonem stanovených lhůtách. Nedochozí tedy k odnětí vlastnického práva bez náhrady, nýbrž toliko k odložení okamžiku stanovení a vyplacení náhrady. Ostatně sami stěžovatelé nespojují jimi popisované důsledky přímo se zrušením výroku II. rozhodnutí o vyvlastnění, nýbrž s případnou liknavostí a neochotou vyvlastňovacího úřadu. Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovateli za to, že neodůvodněné protahování rozhodnutí o náhradě by v takovém případě mohlo vést k porušení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ovšem takové porušení by nebylo důsledkem samotného zrušení výroku II. rozhodnutí o vyvlastnění, nýbrž důsledkem nečinnosti správních

orgánů, proti které by se mohli stěžovatelé bránit dostatečně účinnými prostředky (ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a ust. § 79 a násl. s. ř. s.). Kromě toho by stěžovatelé mohli požadovat náhradu škody způsobenou nečinností správních orgánů.

Relativní samostatnost výroků o vyvlastnění a o náhradě za vyvlastnění plyne z jejich rozdílné povahy, která se následně odráží mimo jiné v rozdělení soudního přezkumu těchto výroků mezi civilní a správní soudy (v podrobnostech k povaze výroků viz např. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12, č. 676/2005 Sb.NSS, dostupný také na www.nssoud.cz). Z tohoto pohledu přitom Ústavní soud shledal právní úpravu ústavně konformní (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 26/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Nejvyšší správní soud proto nemá za to, že by se právní úprava či její aplikace v nyní posuzované věci dostaly do kolize s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Paralelu stěžovatelů s uzavřením kupní smlouvy bez stanovení ceny nepovažuje Nejvyšší správní soud za přílehavou. Předně totiž tato paralela nikterak nesouvisí s námitkou porušení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Vyžaduje-li zákon sjednání ceny v kupní smlouvě, nemá takové pravidlo žádnou návaznost na citovaný článek. Kromě toho se jedná „pouze“ o zákonné pravidlo, které může zákonodárce stanovit také odlišně, nikoliv o obecnou zásadu, která by snad mohla vést k závěru o protiústavnosti pravidel obsažených v zákoně o vyvlastnění.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci úspěch neměli, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 23. října 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu