



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **A. B.**, zast. Mgr. Veronikou Holou, advokátkou, se sídlem Pražská 140, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Statutární město Plzeň, se sídlem náměstí Republiky 1, Plzeň, zast. JUDr. Robertem Vargou, advokátem, se sídlem Zbrojnická 1, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2019, č. j. KUJCK 71593/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2019, č. j. 30 A 73/2019 - 153,

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 o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský úřad Nýřany, pracoviště Plzeň, odbor územního plánování (dále jen „vyvlastňovací úřad“), rozhodnutím ze dne 4. 7. 2018, č. j. OÚP-Ple/1129/2018-5 (dále jen „rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu“), výrokem I. odňal žalobkyni vlastnické právo k pozemku v jejím vlastnictví parc. č. X evidovaném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, katastrální pracoviště Plzeň-město, na listu vlastnictví X, v katastrálním území Plzeň, obec Plzeň, okres Plzeň – město (dále jen „pozemek“); toto vlastnické právo přešlo na osobu zúčastněnou na řízení (dále také jako „vyvlastnitel“). Zároveň II. výrokem vyvlastňovací úřad vyvlastniteli uložil povinnost zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, tj. zahájení stavby „*Městského okruhu, úsek Křimická (Chebská) – Karlovarská v Plzni*“ ve lhůtě 2 let od právní moci rozhodnutí. Ve III. výroku pak vyvlastňovací úřad stanovil náhradu vyvlastňované ve výši 3.000.000 Kč a vyvlastniteli uložil povinnost zaplatit tuto částku žalobkyni do 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Konečně IV. výrokem uložil vyvlastniteli zaplatit vyvlastňovacímu úřadu náklady na vyhotovení znaleckého posudku ve výši 19.965 Kč.

[2] Žalovaný, který byl rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 2. 4. 2019, č. j. MMR-42469/2018-83/2752, pověřen k rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, v záhlaví uvedeném rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil výroky I. – III. rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu tak, že v nich doplnil příslušná ustanovení zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění (dále jen „zákon o vyvlastnění“), na jejichž základě vyvlastňovací úřad rozhodoval, a ve zbylé části rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu potvrdil.

II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud nejprve zdůraznil, že předmětem nyní projednávané věci v řízení před správními soudy jsou výlučně výroky o vyvlastnění práv k pozemku (výroky I. a II.) a k nim se vztahující žalobní body. Naopak námitky vztahující se k výrokům o náhradě za vyvlastnění a nákladům za znalecký posudek (výrok III. a IV.) se posuzují v občanském soudním řízení. Z uvedeného důvodu také v rozsahu vztahujícím se k posledně uvedeným dvěma výrokům věc vyloučil k samostatnému projednání a postoupil ji soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení (usnesení ze dne 4. 9. 2019, č. j. 30 A 73/2019 - 104).

[5] Krajský soud nejprve provedl rekapitulaci časového sledu skutečností podstatných pro posouzení žalobních námitek (v podrobnostech viz odst. [32] tohoto rozsudku). Na jejich půdorysu, které nebyly mezi účastníky řízení sporné, pak přistoupil k posouzení jednotlivých žalobních bodů.

[6] Upozornil, že ze sledu jednotlivých rozhodnutí a úkonů správních orgánů vyplývá, že jediným pravomocným rozhodnutím, kterým byl vyvlastňovací úřad pověřen vedením vyvlastňovacího řízení, bylo usnesení ze dne 25. 10. 2017, č. j. RR/3883/17 (dále jen „usnesení ze dne 25. 10. 2017“). Samotné vyvlastňovací řízení pak bylo fakticky zahájeno až dne 21. 11. 2017, neboť právě tohoto dne došla příslušnému správnímu orgánu, Magistrátu města Plzně, žádost vyvlastnítele o zahájení vyvlastňovacího řízení. Z uvedeného důvodu nepovažoval řízení před správními orgány za zmatečné a nepovažoval za důvodnou námitku litispendence, jelikož první žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení učiněná podáním vyvlastnítele ze dne 13. 10. 2017 nebyla uplatněna u věcně a místně příslušného správního orgánu, ale u Krajského úřadu Plzeňského kraje. Řízení na základě této žádosti proto nebylo vůbec zahájeno, a pro uvedené ani zpětvzetí této žádosti nemohlo mít podle krajského soudu standardní účinky.

[7] Krajský soud se dále věnoval námitce o tom, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, jelikož k určení vyvlastňovacího úřadu usnesením ze dne 25. 10. 2017 došlo ještě před zahájením vyvlastňovacího řízení (21. 11. 2017). Ani uvedené námitce však nepřisvědčil. Poukázal na systematiku zákona o vyvlastnění, podle níž úprava určení vyvlastňovacího úřadu předchází ustanovením týkající se zahájení a vedení vlastního vyvlastňovacího řízení. Dále doplnil, že z žádného ustanovení zákona o vyvlastnění není patrné, že je zapovězena možnost pověřit vedením vyvlastňovacího řízení určitý správní orgán ještě před zahájením vyvlastňovacího řízení. Nemožnost takto postupovat podle krajského soudu neplyne ani z žalobkyní namítaného § 16 odst. 3 tohoto zákona. Účel a smysl zákona o vyvlastnění je totiž nutné nahlížet i optikou jeho systematiky. Krajský soud upozornil i na to, že žalobkyně netvrdila, zda a jaká jí měla být vytýkaným procesním postupem správních orgánů způsobena újma.

pokračování

[8] Krajský soud za důvodnou nepovažoval ani námitku nepřipustnosti vyvlastnění z důvodu nenaplnění podmínek vyplývajících z § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění a § 5 odst. 1 téhož zákona. Nesouhlasil se stěžovatelkou, že jednání ze strany vyvlastnítele byla vedena formálním způsobem. Poukázal na obsah písemností, jimiž vyvlastnitel prokazoval svoji snahu o dosažení konsensu s žalobkyní ohledně jejího pozemku. Z nich dovodil, že vyvlastnitel více než tři roky (od 4. 8. 2014 až do podání žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení dne 21. 11. 2017) hledal cestu, jak dospět k řešení o majetkoprávním vypořádání pozemku mezi ním a žalobkyní, v průběhu této doby také navýšil navrženou kupní cenu za její pozemek. Skutečnost, že vyvlastnitel nepřistoupil na požadavek žalobkyně ohledně návrhu kupní ceny, kterou tato sama požadovala, neznamená, že jeho jednání bylo formální bez snahy nalézt řešení. Jednání vyvlastnítele před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení tudíž považoval krajský soud za souladné s vytčenými ustanoveními zákona o vyvlastnění, a nedovodil proto nepřipustnost vyvlastnění.

[9] Nesouhlasně se krajský soud vyjádřil i k tvrzení o tom, že nebyly dodrženy podmínky vyplývající z § 5 odst. 2 zákona o vyvlastnění jednak proto, že znalecký posudek předložený vyvlastnítelem nespĺňoval požadavky zákona o vyvlastnění, neboť v něm byla uvedena cena za pozemek podle cenového předpisu, nikoliv cena obvyklá, dále proto, že neobsahoval znaleckou doložku, a konečně proto, že k návrhu kupní smlouvy nebyla připojena informace o účelu vyvlastnění.

[10] Krajský soud poukázal na skutečnost, že informace o konkrétním záměru, který nelze uskutečnit bez získání potřebných práv k pozemku, sice nebyla uvedena v písemnosti ze dne 21. 2. 2017, obsahující návrh kupní smlouvy na odkoupení pozemku, avšak tento účel byl obsažen v článku IV. předloženého návrhu kupní smlouvy, což považoval za dostatečné. Žalobkyně byla s účelem vyvlastnění seznámena také v písemnostech, které zaslání návrhu kupní smlouvy předcházely. Ani nesplnění povinnosti upozornit žalobkyni, že nedojde-li k uzavření smlouvy, lze ve veřejném zájmu získat práva k pozemku vyvlastněním, krajský soud neshledal. O možnosti vyvlastnění byla zástupkyně žalobkyně informována již zprávou ze dne 31. 1. 2017. V další písemnosti ze dne 21. 12. 2017 informoval vyvlastnitel žalobkyni, že nebude-li „*ve lhůtě 90 dnů od doručení akceptován návrh přiložené kupní smlouvy*“, bude „*bez dalšího zahájeno řízení o odnětí vlastnického práva k předmětnému pozemku*“, čímž i tato podmínka byla splněna. K určení ceny ve znaleckém posudku znalce Václava Šimice pak krajský soud poukázal na rozdílné požadavky kladené na znalecký posudek ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) zákona o vyvlastnění a § 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona a dospěl k závěru, že předložený znalecký posudek těmto požadavkům vyhověl, neboť cena v něm stanovená nemusela být cenou obvyklou. Tou je teprve cena při vlastním vyvlastnění nemovitosti. Krajský soud nakonec neshledal ani vadu spočívající v chybějící znalecké doložce, neboť tu uvedený znalecký posudek obsahoval.

[11] Závěrem krajský soud pro úplnost dodal, že se nezabýval námitkou týkající se rozdílů v ceně za odkoupení pozemku navržené žalobkyní a ceně poskytnuté panu J. Ž., vlastníku pozemku dotčeného stejným stavebním záměrem vyvlastnítele, neboť tuto námitku považoval za námitku brojící proti určení vyvlastňovací náhrady, o níž rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

III.

[12] Proti napadenému rozsudku se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) i d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatelka má za to, že vyvlastňovací úřad neměl pravomoc k vedení vyvlastňovacího řízení zahájeného na základě žádosti vyvlastnítele ze dne 21. 11. 2017 ohledně jejího pozemku.

Správní orgány postupovaly v rozporu s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, neboť usnesení ze dne 25. 10. 2017 o pověření vyvlastňovacího úřadu předcházelo zahájení vyvlastňovacího řízení dne 21. 11. 2017. Z uvedeného ustanovení totiž podle stěžovatelky jednoznačně vyplývá, že předpokladem pověření určitého správního úřadu k provedení vyvlastňovacího řízení je existence řízení. Bez splnění tohoto předpokladu nemohlo být již 25. 10. 2017 vydáno usnesení o pověření vyvlastňovacího úřadu k provedení vyvlastňovacího řízení. Postup zvolený správními orgány tudíž nemá oporu v zákoně o vyvlastnění. V řízení před správními orgány tak došlo k vadě a krajský soud pochybil, když k ní nepřihlédl.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí ani s právním posouzením sporné otázky krajským soudem, který postup správních orgánů označil za souladný se zákonem o vyvlastnění s ohledem na systematiku tohoto zákona. Z této systematiky podle stěžovatelky možnost postupovat tak, jak učinily správní orgány v dané věci, nevyplývá. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění předpokládá existenci účastníku řízení i existenci samotného řízení, a tudíž vyvlastňovací úřad nelze pověřit k provedení vyvlastňovacího řízení před jeho zahájením. Vyvlastnění je podle stěžovatelky natolik závažným zásahem do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, které požívá ochrany, že použití „alternativních postupů“ ze strany správních orgánů zde není namístě.

[15] Stěžovatelka také upozorňuje na skutečnost, že v rozhodovací praxi Ministerstva pro místní rozvoj je uvedená sporná otázka týkající se posloupnosti pověření k provedení vyvlastňovacího řízení a jeho samotného zahájení řešena rozdílně. Odkazuje jednak na rozhodnutí tohoto ministerstva ze dne 22. 8. 2013, č. j. MMR-25093/2013-83/1859, a také na rozhodnutí ze dne 26. 3. 2018, č. j. MMR-3291/2018-83/896, v nichž možnost pověřit vyvlastňovací úřad k provedení řízení řešilo rozdílně. Touto námitkou se krajský soud blíže nezabýval a jeho závěr, že jde o námitku irelevantní, nepředstavuje podle stěžovatelky dostatečné odůvodnění. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Krajský soud se podle stěžovatelčina mínění také opomněl vypořádat s její argumentací týkající se důsledků zpětvzetí žádosti vyvlastnítele ze dne 13. 10. 2017. Na jeho základě mělo být kromě zastavení samotného vyvlastňovacího řízení zrušeno i usnesení ze dne 25. 10. 2017. Řízení před správními orgány tudíž bylo zmatečné a bylo v tomto směru zatíženo vadou. Krajský soud se sice zabýval námitkou zmatečnosti v důsledku litispendence, avšak tuto další část argumentace stěžovatelky týkající se důsledků zpětvzetí žádosti nevyřadil. I v tom spatřuje stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] Stěžovatelka nakonec namítá, že se krajský soud nezabýval ani její argumentací týkající se nerovného a diskriminačního postupu vyvlastnítele k jednotlivým vyvlastňovaným proto, že tuto námitku posoudil jako námitku brojící proti určení vyvlastňovací náhrady. S tímto posouzením se stěžovatelka neztotožňuje. Postupem správních orgánů došlo k porušení základních zásad jejich činnosti, a to především § 7 odst. 1 správního řádu a § 7 odst. 2 téhož zákona. Vyvlastnitel nemůže přistupovat k jednotlivým vyvlastňovaným odlišně, jak se podle stěžovatelky stalo v jejím případě. Tato žalobní námitka měla tudíž svůj význam i z hlediska přípustnosti samotného vyvlastnění.

IV.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě, obsah napadeného rozhodnutí a správního spisu. Napadený rozsudek považuje za souladný se zákonem, ztotožňuje se s ním a navrhuje proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

V.

pokračování

[19] Vyvlastnitel navrhuje kasační stížnost zamítnout. Považuje napadený rozsudek za věcně správný, řádně odůvodněný a neshledává důvody uvedené v kasační stížnosti.

[20] Vyvlastnitel uvádí, že se snažil v průběhu více než dvou let kontaktovat stěžovatelku, vysvětlit jí svůj záměr a dohodnout se na ceně za její pozemek, což tato přehlížela. Teprve po převzetí věci právním zástupcem vyvlastnitel došlo k osobnímu jednání, stěžovatelka přislíbila předložit znalecký posudek na cenu pozemku, avšak následně byla opětovně nečinná. Více než tři roky od prvního kontaktu dne 4. 8. 2014 do podání žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení (dne 21. 11. 2017) se vyvlastnitel snažil o dohodu se stěžovatelkou. Právě s ohledem na její pasivitu nakonec přistoupil k podání žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení.

[21] K namítanému nedostatku pravomoci vyvlastňovacího úřadu vyvlastnitel uvádí, že není sporu o tom, že Krajský úřad Plzeňského kraje pověřil vyvlastňovací úřad k provedení vyvlastňovacího řízení před jeho zahájením. Oprávněností tohoto postupu se krajský soud v napadeném rozsudku podrobně zabýval a precizně reagoval na všechny podstatné žalobní body s tím související. Shodně jako krajský soud považuje i vyvlastnitel postup zvolený správními orgány (delegace pravomoci před zahájením vyvlastňovacího řízení) za možný, neboť jej správní řád ani zákon o vyvlastnění nezakazuje a dochází k němu ze strany správních orgánů zcela obvykle, a to s ohledem na princip efektivity, hospodárnosti a vhodnosti řízení. Vyvlastnitel zde odkazuje na závěry vyřčené v rozsudku krajského soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 57 A 82/2012 - 90. Stěžovatelkou odkazovaná dvě rozdílná rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj nelze považovat za správní praxi.

[22] Vyvlastnitel dodává, že delegací ve smyslu § 131 odst. 4 správního řádu a § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění zákonodárce ochraňuje práva účastníka řízení, zde stěžovatelky. Podstatným je zachování materiálních a procesních práv v tom smyslu, že ve věci nemůže rozhodovat úřední osoba podílející se nebo vykonávající pravomoc správního orgánu pro jiného účastníka, který by mohl mít z rozhodnutí prospěch. Stěžovatelka se mohla proti nesprávné delegaci bránit, čehož také využila. I kdyby nebyl postup správních orgánů v souladu s právními předpisy, nejednalo se o porušení procesních pravidel takové intenzity, aby způsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[23] Vyvlastnitel upozorňuje i na to, že stěžovatelka v žalobě spatřovala zmatečnost řízení v překážce litispendence. V kasační stížnosti ale za zmatečnost považuje to, že usnesení ze dne 25. 10. 2017 (o pověření vyvlastňovacího úřadu provedením řízení) mělo být zrušeno. Taková nová námitka je nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Navíc názor stěžovatelky, že mělo být usnesení ze dne 25. 10. 2017 zrušeno s ohledem na zpětvzetí žádosti vyvlastnitel adresované žalovanému, není správný. Nelze ani přehlédnout, že v usnesení ze dne 25. 10. 2017 žalovaný nezaměnitelně uvedl, pro jaké řízení delegaci provedl. Jeho postup, který stěžovatelka rozporuje, tak byl učiněn s ohledem na hospodárnost řízení při zachování veškerých stěžovatelčiných práv.

[24] K námitce týkající se diskriminace stěžovatelky oproti jiným osobám (zejména panu Ž.), se kterými byly uzavírány smlouvy ohledně majetkového vypořádání práv k pozemkům dotčeným záměrem vyvlastnitel, tento dodává, že by neměla být vůbec meritorně posuzována. Byla totiž vznesena až v replice, tedy opožděně a nadto se jedná o námitku brojící proti výši vyvlastňovací náhrady, což není předmětem posouzení ve správním soudnictví. Přesto z procesní opatrnosti k uvedené námitce uvádí, že v případě pana Ž. byla dohoda výsledkem obchodních jednání s ním, stěžovatelka však naproti tomu nevyvinula fakticky žádnou potřebnou aktivitu, a její nynější argumentaci tudíž považuje vyvlastnitel za účelovou. Případy stěžovatelky a pan Ž. jsou případy zcela odlišné.

VI.

[25] K vyjádření vyvlastnítele stěžovatelka v replice uvádí, že jednání mezi nimi probíhala ve dvou vlnách, v rámci nichž došlo ke vzájemné písemné komunikaci i k osobním schůzkám. Obě tyto fáze byly jednostranně ukončeny ze strany vyvlastnítele jeho faktickým odmlčením. Pokud jde o obsah vzájemné komunikace mezi ní a vyvlastnítelem, stěžovatelka odkazuje na obsah správního spisu.

[26] Stěžovatelka opakuje svůj setrvalý nesouhlas s postupem správních orgánů, který považuje za rozporný s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Sporná otázka, týkající se toho, že usnesení ze dne 25. 10. 2017 bylo vydáno před zahájením vyvlastňovacího řízení, nebyla doposud v soudní praxi řešena. Úvahy vyvlastnítele o obvyklosti tohoto postupu ze strany správních orgánů proto stěžovatelka považuje za ničím nepodložené spekulace. Odkazovaný rozsudek krajského soudu č. j. 57 A 82/2012 - 90 pak na nyní projednávanou věc nedopadá, neboť v tam uvedeném případě šlo o řízení podle stavebního zákona, v němž bylo rozhodnuto o delegaci i pro související řízení se shodným předmětem.

[27] K otázce tvrzené zmatečnosti řízení stěžovatelka dodává, že tuto namítá od samého počátku řízení. Vyvlastnitel podal dne 13. 10. 2017 žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení u Krajského úřadu Plzeňského kraje a na jejím základě tento krajský úřad vydal usnesení ze dne 25. 10. 2017. Vyvlastnitel poté vzal tuto žádost zpět v plném rozsahu zpět podáním ze dne 20. 11. 2017, tudíž logickým možným důsledkem mělo být zastavení daného řízení a s tím spojené zrušení usnesení ze dne 25. 10. 2017.

[28] Nesouhlasně s vyvlastnítelem se stěžovatelka vyjadřuje i k opožděnému uplatnění námitek o diskriminaci. Tuto uplatnila již v žalobě (viz str. 12, poslední odstavec žaloby), tedy včas. Vyvlastnitel svým vyjádřením fakticky potvrzuje, že dohodu s panem Ž. uzavřel za nesrovnatelně výhodnějších podmínek, než jak přistupoval ke stěžovatelce. S ní byl ochoten uzavřít dohodu o převodu pozemku za cenu o více než 400.000 Kč nižší, než je náhrada stanovená ve vyvlastňovacím rozhodnutí. Tato otázka pak má význam i z hlediska posouzení přípustnosti samotného vyvlastnění.

VII.

[29] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud již nyní považuje za vhodné shrnout podstatné skutkové okolnosti věci, jež se podávají ze správního spisu, z nichž také vyšel při posouzení věci krajský soud v napadeném rozsudku (viz odst. [5]). Jejich sled je významný pro srozumitelnost dále uvedených závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud na základě kasační námitek dospěl.

[32] Dne 13. 10. 2017 vyvlastnitel podal u Krajského úřadu Plzeňského kraje žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení o vyvlastnění pozemku ve vlastnictví žalobkyně, v níž současně navrhl pověřit provedením vyvlastňovacího řízení jiný vyvlastňovací úřad. Krajský úřad Plzeňského kraje následně usnesením ze dne 25. 10. 2017, č. j. RR/3883/17, podle § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění pověřil k provedení vyvlastňovacího řízení vyvlastňovací úřad (Městský úřad Nýřany), neboť jinak příslušný Magistrát města Plzně nemohl s ohledem na osobu vyvlastnítele (kterým byla osoba zúčastněná na řízení, Statutární město Plzeň) provést vyvlastňovací řízení. Proti tomuto usnesení se žalobkyně bránila odvoláním ze dne 10. 11. 2017. Dne 20. 11. 2017 učinil vyvlastnitel vůči Krajskému úřadu Plzeňského kraje zpětvzetí žádosti o zahájení

pokračování

vyvlastňovacího řízení ze dne 13. 10. 2017. Následujícího dne 21. 11. 2017 pak vyvlastnitel podal druhou žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, tentokrát u Magistrátu města Plzně a opětovně v ní požádal o pověření příslušného vyvlastňovacího úřadu podle § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění k provedení vyvlastňovacího řízení. Krajský úřad Plzeňského kraje následně usnesením ze dne 29. 11. 2017, č. j. PK-RR/4581/17 (dále jen „usnesení o zastavení řízení“), zastavil řízení o určení vyvlastňovacího úřadu k vedení vyvlastňovacího řízení a současně téhož dne vydal i nové usnesení o pověření vyvlastňovacího úřadu č. j. PK-RR/4586/17 (dále jen „usnesení ze dne 29. 11. 2017“), kterým opětovně pověřil vedením vyvlastňovacího řízení Městský úřad Nýřany. Ministerstvo pro místní rozvoj následně obě tato usnesení zrušilo na základě odvolání žalobkyně. Stalo se tak jednak rozhodnutím ze dne 14. 3. 2018, č. j. MMR-3291/2018-83/218, kterým zrušilo usnesení o zastavení řízení, a dále rozhodnutím ze dne 19. 3. 2018, č. j. MMR-3291/2018-83/219, kterým zrušilo usnesení ze dne 29. 11. 2017. Nakonec Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 26. 3. 2018, č. j. MMR-3291/2018-83/896, zamítlo odvolání žalobkyně a potvrdilo usnesení ze dne 25. 10. 2017 o pověření vyvlastňovacího úřadu k provedení vyvlastňovacího řízení.

[33] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného přistoupil nejprve k posouzení námitek podřaditelných pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné, aby se zabýval kasačními námitkami ze zbylých kasační důvodů, pokud by napadený rozsudek vykazoval vady nepřezkoumatelnosti. Uvedené vady jsou natolik závažné, že se jimi Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud je stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Stěžovatelka tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů proto, že krajský soud nevypořádal její námitku týkající se odlišné rozhodovací praxe správních orgánů, ani se nezabýval její argumentací týkající se důsledků zpětvzetí žádosti vyvlastnitel ze dne 13. 10. 2017 (na základě něj mělo být nejen zastaveno samotné vyvlastňovací řízení, ale zrušeno i usnesení ze dne 25. 10. 2017). Krajský soud pak opomněl vypořádat i námitku týkající se nerovného a diskriminačního postupu vyvlastnitel k jednotlivým vyvlastňovaným.

[35] Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[36] Uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud vyšel ze zjištěného skutkového stavu (který nebyl mezi účastníky řízení sporný), vyložil stanoviska účastníků řízení a přdestřel relevantní právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci vypořádal. Ostatně stěžovatelka proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti brojí a polemizuje s ním, což by v případě chybějících důvodů prakticky nebylo možné. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost

(srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).

[37] Krajský soud se v napadeném rozsudku neopomněl vypořádat s žalobní argumentací týkající odlišné rozhodovací praxe správních orgánů. Touto otázkou se zabýval v souvislosti s tvrzeným porušením § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění v odstavcích 71. a 72. napadeného rozsudku, v nichž rozvedl důvody, pro které shledal postup správních orgánů v nyní projednávané věci souladným se zmíněným ustanovením. V návaznosti na to pak dospěl i k dílčímu závěru, že žalobkyní uváděné rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 22. 8. 2013, č. j. MMR-25093/2013-83/1859, v němž uvedené ministerstvo rozhodlo o téže sporné otázce opačně než v posuzované věci, je nyní irelevantní a nadto není jasné, jaká újma tím stěžovatelce měla vzniknout. Z napadeného rozsudku je tak zřejmé, že krajský soud se ztotožnil s rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 3. 2018, č. j. MMR-3291/2018-83/896, které bylo vydáno v nynější věci, kterým ministerstvo potvrdilo usnesení ze dne 25. 10. 2017 a jako správný posoudilo postup Krajského úřadu Plzeňského kraje podle § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, který přistoupil k pověření vyvlastňovacího úřadu před zahájením vyvlastňovacího řízení. Skutečnost, že tato dvě rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj podrobně nerozebral podle představ stěžovatelky, nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[38] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením, že krajský soud nevypořádal námitku týkající se důsledků zpětvzetí žádosti vyvlastnitelem učiněného vůči Krajskému úřadu Plzeňského kraje, na jejímž základě mělo podle stěžovatelky dojít nejen k zastavení řízení, ale i ke zrušení usnesení ze dne 25. 10. 2017. Jak již výše uvedeno, krajský soud shrnul sled událostí, k nimž v posuzované věci došlo (a o nichž není mezi účastníky řízení sporu) a v odstavcích 63. až 67. napadeného rozsudku předestřel osud jednotlivých usnesení vydaných v daném případě (blíže viz odst. [32]). V odstavci 70. napadeného rozsudku vysvětlil jejich důsledky a mj. upozornil i na to, že na základě žádosti ze dne 13. 10. 2017 nedošlo k zahájení žádného řízení, jelikož vyvlastnitel učinil žádost vůči nepříslušnému Krajskému úřadu Plzeňského kraje namísto u Magistrátu města Plzně. Z uvedeného důvodu (neexistence zahájeného řízení) nemělo ani zpětvzetí ty důsledky, které jinak má. Krajský soud tak uceleně vypořádal stěžovatelčiny námitky týkající se vytčených pochybení v postupu správních orgánů a nepřisvědčil ani tvrzené zmatečnosti tohoto postupu spočívajícího v překážce litispendence. Je zjevné, že vytýkanými vadami v postupu správních orgánů se krajský soud zabýval dostatečně a rozsudek je v této části přezkoumatelný.

[39] Kasační soud neshledal ani nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku spočívající v nevypořádání námítka týkající se diskriminace stěžovatelky ze strany vyvlastnítele. Souhlasí zde s krajským soudem v tom, že uvedená námitka se vztahovala k procesu, v němž bylo jednáno o výši náhrady za pozemek, a vztahovala se proto k výrokům napadeného rozhodnutí, o nichž nepřísluší rozhodovat soudům ve správním soudnictví. Nerovné podmínky týkající se samotné ceny za pozemek může stěžovatelka uplatnit v řízení vedeném o výši náhrady v občanském soudním řízení. Přestože tedy tuto námitku stěžovatelka uplatnila včas již v žalobě a následně ji doplnila v replice ze dne 4. 10. 2019, z obou jejích podání vyplývá, že svými výtkami o diskriminaci brojila proti výši samotné náhrady za pozemek.

[40] Vlastním jednáním vyvlastnítele se stěžovatelkou za účelem získání pozemku, které probíhalo před zahájením řízení o vyvlastnění, se pak krajský soud řádně zabýval v odstavcích 77. až 90. napadeného rozsudku. V postupu vyvlastnítele vůči stěžovatelce neshledal pochybení, jež mělo spočívat v porušení § 3 a § 5 odst. 1 a 2 zákona o vyvlastnění. Stěžovatelčin nesouhlas

pokračování

s vyslovenými závěry krajského soudu o této otázce nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[41] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů netrpí a není zde ani jiná vada řízení před krajským soudem, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není naplněn.

[42] Kasační soud se tudíž mohl věnovat zbylým stížnostním námitkám. Stěžovatelka učinila v řízenou spornou otázku, zda postup spočívající v pověření vyvlastňovacího úřadu k provedení vyvlastňovacího řízení ještě před jeho zahájením je v souladu s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

[43] Podle § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, *je-li vyvlastnítelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřízovatelem je obec nebo kraj.*

[44] Krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, a to zejména s poukazem na systematiku zákona o vyvlastnění, v němž je nejprve upravena otázka příslušnosti správních orgánů k provedení řízení a teprve poté samotné vyvlastňovací řízení, že je v souladu se zákonem (konkrétně s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění), dojde-li k pověření příslušného vyvlastňovacího úřadu k provedení vyvlastňovacího řízení před jeho samotným zahájením.

[45] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu ztotožňuje, byť z jiných důvodů. Stěžovatelka svoje odlišné stanovisko odůvodňuje v podstatě gramatickým výkladem aplikovaného § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, v němž se hovoří o účastnících řízení či o vyvlastňovacím řízení. Z toho dovozuje, že zákonodárce předpokládal pověření vyvlastňovacího úřadu výlučně v rámci již zahájeného vyvlastňovacího řízení.

[46] Nejvyšší správní soud však s takto úzce pojatým výkladem nesouhlasí. Judikatura Ústavního soudu již mnohokrát vyslovila, že gramatický výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k obsahu vykládané právní normy (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, v němž také uvedený soud vyslovil, že „[m]echanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevědomosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcižení a absurdity.“).

[47] Uvedené platí i v nynější věci ohledně výkladu § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění. K tomu, aby bylo možno odpovědět na spornou otázku nastolenou v tomto řízení, je třeba kromě gramatického výkladu zohlednit především smysl a účel uvedeného ustanovení. Tím je zcela nepochybně předejití negativním důsledkům případné systémové podjatosti správních orgánů, zajištění nestrannosti a objektivity rozhodování a rovnosti účastníků vyvlastňovacího řízení za situace, v níž by o vyvlastnění měl rozhodovat správní orgán té samé obce, která figuruje ve vyvlastňovacím řízení též jako vyvlastnitel, vyvlastňovaný či v postavení jiného účastníka.

[48] Výše uvedeného účelu vykládané právní normy lze jistě dosáhnout nejen tehdy, dojde-li k pověření příslušného vyvlastňovacího úřadu v již zahájeném vyvlastňovacím řízení, ale i v případě, že bude potenciální systémové podjatosti zamezeno či předejito tak, že příslušný správní orgán bude pověřen provedením vyvlastňovacího řízení ještě před tím, než bude toto řízení zahájeno. Ochrany práv účastníků a zajištění jejich rovnosti a vyloučení možného

nedostatku objektivitu při rozhodování ve vyvlastňovacího řízení totiž bude dosaženo v obou těchto případech.

[49] Stěžovatelka se mylí také v tom, že v daném případě došlo k pověření příslušného vyvlastňovacího úřadu „preventivně“. V usnesení ze dne 25. 10. 2017 totiž bylo výslovně uvedeno pro jaké konkrétní řízení (byť budoucí) je vyvlastňovací úřad pověřen, a to „*k provedení vyvlastňovacího řízení ve věci odnětí vlastnického práva k pozemku parc. č. X v k. ú. P., zapsaného na listu vlastnictví č. 3053 u Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, katastrálního pracoviště Plzeň-město (...), ve prospěch Statutárního města Plzeň*“. Nešlo tedy o nějaké obecné pověření k blíže neurčenému okruhu vyvlastňovacích řízení, ale budoucí předmět tohoto řízení byl v usnesení ze dne 25. 10. 2017 výslovně uveden. Skutečnost, že § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění obsahuje pojmy „účastník vyvlastňovacího řízení“ či „vyvlastňovací řízení“, tak sama o sobě nebrání výkladu výše předestřenému. Z uvedeného důvodu nelze přisvědčit ani stížnostní námitce, že je nepřipustné, aby správní orgány postupovaly při pověření vyvlastňovacího úřadu „alternativně“, tj. aby bylo přípustné pověřit vyvlastňovací úřad k provedení vyvlastňovacího řízení jak před jeho zahájením, tak i poté.

[50] Ačkoliv má Nejvyšší správní soud za to, že pravidlem bude spíše postup, kdy k pověření vyvlastňovacího úřadu dojde poté, co vyvlastňovací řízení bude zahájeno žádostí vyvlastnítele (viz § 18 zákona o vyvlastnění), ani postup, k němuž došlo v nyní posuzované věci, není z výše uvedených důvodů vyloučen a není v rozporu s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

[51] Krajský soud tudíž dospěl ke správnému právnímu závěru, byť jej odůvodnil výlučně systematikou zákona o vyvlastnění, z níž striktně vzato jím přijatý závěr dovodit nelze. Nejvyšší správní soud tak v tomto směru korigoval jinak správnou úvahu, že není v rozporu s § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění, je-li vyvlastňovací úřad pověřen k provedení vyvlastňovacího řízení před jeho samotným zahájením za předpokladu, že uvedené pověření je formulováno zcela určitě a obsahuje kromě určení pověřeného vyvlastňovacího úřadu také vymezení předmětu vyvlastnění (tj. určení pozemku či stavby, jichž se odnětí či omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu má týkat). Právě tak tomu bylo i v souzené věci.

[52] Vyvlastňovací úřad byl pověřen Krajským úřadem Plzeňského kraje, i když před zahájením vyvlastňovacího řízení, a z výše citované části usnesení ze dne 25. 10. 2017 (srov. odst. [49]) vyplývá, že jím byl vyvlastňovací úřad pověřen výlučně k provedení řízení o vyvlastnění stěžovatelčina pozemku. Bylo tak vyloučeno, aby příslušný pověřený vyvlastňovací úřad toto pověření využil k provedení řízení s jiným předmětem. Zbývá doplnit, že stěžovatelkou rozporovaný postup správních orgánů v nynější věci považuje Nejvyšší správní soud též za souladný se základními zásadami správního řízení, především se zásadou hospodárnosti řízení zakotvenou v § 6 odst. 2 správního řádu.

[53] Nejvyšší správní soud z důvodů shora uvedených uzavírá, že neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[54] Stěžovatelka konečně namítá i vady správního řízení spočívající v tom, že v návaznosti na zpětvzetí první žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení ze dne 13. 10. 2017 mělo být řízení nejen zastaveno, ale také zrušeno již vydané usnesení ze dne 25. 10. 2017, kterým byl pověřen Městský úřad Nýřany k provedení vyvlastňovacího řízení.

[55] Uvedené námitce nelze přisvědčit, byť se stěžovatelkou je třeba souhlasit v tom, že správní orgány vždy nepostupovaly zcela přehledně a plně v souladu se správním řádem. Nicméně tato dílčí pochybení jednak neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí,

pokračování

a nadto byla taktéž dodatečně zhojena výše již zmíněnými rozhodnutími Ministerstva pro místní rozvoj.

[56] Nejvyšší správní soud přesto pro úplnost opakuje, co již správně uvedl krajský soud. Žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení ze dne 13. 10. 2017 nebyla uplatněna u věcně a místně příslušného správního orgánu (Magistrátu města Plzně), v důsledku toho tudíž nedošlo k zahájení řízení ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Pochybením Krajského úřadu Plzeňského kraje v této fázi bylo, že uvedenou žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení nepostoupil podle § 12 správního řádu správnímu orgánu věcně a místně příslušnému k rozhodnutí. Pokud ale následně vyvlastnitel vzal svoji žádost ze dne 13. 10. 2017 bez bližšího odůvodnění zpět (zřejmě v reakci na odvolání, které proti usnesení ze dne 25. 10. 2017 podala stěžovatelka), nebylo možno o tomto podání rozhodovat, neboť zde nebylo žádné řádně zahájené řízení vedené u věcně a místně příslušného správního orgánu. Pochybení Krajského úřadu Plzeňského kraje spočívající v tom, že přesto o zpětvzetí žádosti rozhodl usnesením o zastavení řízení o pověření vyvlastňovacího úřadu, pak bylo zhojeno tím, že uvedené rozhodnutí zrušilo Ministerstvo pro místní rozvoj (v podrobenostech viz odst. [32]).

[57] Stejně tak Krajský úřad Plzeňského kraje pochybil, když podruhé rozhodl o pověření příslušného vyvlastňovacího úřadu usnesením ze dne 29. 11. 2017 (na základě druhé žádosti ze dne 21. 11. 2017), neboť o shodném návrhu vyvlastnitel již předtím rozhodl usnesením ze dne 25. 10. 2017 (byť toto usnesení v té době nebylo v právní moci s ohledem na odvolání, které proti němu podala stěžovatelka). I tuto vadu v postupu Krajského úřadu Plzeňského kraje však následně odstranilo Ministerstvo pro místní rozvoj zrušením usnesení ze dne 29. 11. 2017. Stejně ministerstvo pak rozhodlo též o odvolání stěžovatelky proti usnesení ze dne 25. 10. 2017 tak, že jej potvrdilo, v důsledku čehož byl pravomocně pověřen k provedení vyvlastňovacího řízení Městský úřad Nýřany.

[58] Zbývá dodat, že návrh na určení pověřeného úřadu pro vedení vyvlastňovacího řízení byl sice součástí žádosti vyvlastnitel o zahájení vyvlastňovacího řízení ze dne 13. 10. 2017, avšak jednalo se o samostatný a od ostatního obsahu žádosti oddělitelný návrh. Krajský úřad Plzeňského kraje byl přitom k rozhodnutí o pověření vyvlastňovacího řízení věcně a místně příslušným správním orgánem, a nic mu tudíž nebránilo o tomto pověření rozhodnout, jak také učinil zmíněným usnesením ze dne 25. 10. 2017.

[59] Z právě uvedeného je zřejmé, že dílčí vady v postupu správních orgánů, zejména Krajského úřadu Plzeňského kraje, byly zhojeny a neměly jakýkoliv vliv na postavení stěžovatelky, nikterak nezasáhly do jejích veřejných subjektivních práv a neměly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. K témuž závěru správně dospěl i krajský soud v napadeném rozsudku.

VIII.

[60] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[61] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v tomto řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu jeho nákladů. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

[62] O nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady řízení. Nejsou zde prokazatelně ani žádné další náklady, které by jí bylo možno přiznat podle věty druhé téhož ustanovení (z důvodů zvláštního zřetele hodných). Osoba zúčastněná na řízení proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 25. března 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu