

# Vyvlastnění, moderační právo soudu

Moderační právo soudu nebude mít místa tam, kde nebyly zjištěny (a dokonce ani tvrzeny) žádné mimořádné okolnosti případu týkající se vyvlastňované věci. Účelem vyvlastňovacího ani předvyvlastňovacího vyjednávání není poskytnout vyvlastňovaným za jejich pozemky co nejvyšší možné finanční částky, nýbrž adekvátní částkou a pokud možno rychle vyřešit situaci, kdy je potřeba dané pozemky získat pro rozvoj infrastruktury. Institut mimořádného zvýšení pak nemůže v žádném případě nahrazovat nesplnění zákonných podmínek pro přiznání „kontraktačního bonusu“, jelikož onen bonus i mimořádné zvýšení náhrady za vyvlastnění jsou samostatnými a nezaměnitelnými právními instituty, každý se projevuje v jiném časovém úseku a každý z nich sleduje zcela jiný účel, což je ostatně patrné i z taxativního výčtu důvodů mimořádného zvýšení v § 28 odst. 3 písm. a) až d) vyvlastňovacího zákona.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 24 Cdo 2813/2024-107 ze dne 2.12.2024)

Nejvyšší soud rozhodl v právní věci žalobkyně a) M. H., žalobce b) J. Š., oba zastoupeni JUDr. D.M., Ph. D., advokátem, se sídlem v P., za účasti Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem v P., zastoupené JUDr. Ing. M.O., Ph. D., advokátem, se sídlem v P., o nahrazení rozhodnutí správního orgánu [rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 27. 7. 2023, č. j. KrÚ 65000/2023/12V/OMSŘI/Kn, sp. zn. SpKrÚ 42530/2023, ve spojení s rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 4. 2023, č. j. MmP 45274/2023, sp. zn. SÚ 9329/2019/OL], týkající se rozsahu náhrady za vyvlastnění, vedené u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích pod sp. zn. 50 C 8/2023, o dovolání žalobců a), b) proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 2024, č. j. 5 Co 8/2024-76, tak, že dovolání žalobců se zamítá.

Z odůvodnění:

## I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně a) a žalobce b) (dále také jen „žalobci“) se podanou žalobou domáhali (v řízení podle části páté o. s. ř.) nahrazení výše označených správních rozhodnutí, a to rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (jako tzv. vyvlastňovacího úřadu) ze dne 5. 4. 2023, č. j. MmP 45274/2023, sp. zn. SÚ 9329/2019/OL, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje, ze dne 27. 7. 2023, č. j. KrÚ 65000/2023/12V/OMSŘI/Kn, sp. zn. SpKrÚ 42530/2023, jejichž prostřednictvím byly žalobcům vyvlastněny pozemky označené jako parc. č. XY, parc. č. XY a parc. č. XY, všechny dříve zapsané na LV č. XY pro kat. území XY a obec XY (dále též jen „pozemky“). Jelikož vlastnické právo přešlo na Českou republiku, byla příslušnou k hospodaření s touto nemovitou věcí státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále též jen „ŘSD“). Žalobci podali žalobu, která obsahovala především námitky proti postupu vyvlastnitelce (ŘSD) před zahájením vyvlastňovacího řízení. Náhrada za vyvlastnění byla určena pro žalobkyni a) ve výši 1 420 250 Kč a pro žalobce b) ve výši 4 260 750 Kč, přičemž náhrada za vyvlastnění byla stanovena podle znaleckého posudku, který ve vyvlastňovacím řízení předložili samotní žalobci. Proti výroku podle § 24 odst. 4 písm. a) zákona č. [184/2006](#) Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále „zákon o vyvlastnění“), podali žalobci žalobu, ve které nesouhlasili především s postupem vyvlastnitelce (ŘSD) před zahájením vyvlastňovacího řízení a návazně ani s výší přiznané náhrady za vyvlastnění.

2. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „soud prvního stupně“) svým rozsudkem ze dne 9. 10.

2023, č. j. 50 C 8/2023-32, zamítl žalobu, na jejímž základě měl být nahrazen výrok III rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 4. 2023, č. j. MmP 45274/2023, sp. zn. SÚ 9329/2019/OL, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 27. 7. 2023, č. j. KrÚ 65000/2023/12V/OMSŘI/Kn, sp. zn. SpKrÚ 42530/2023, o náhradě za vyvlastnění tak, že žalobkyni a) bude přiznána náhrada za vyvlastnění ve výši 11 362 000 Kč a žalobci b) náhrada za vyvlastnění ve výši 34 086 000 Kč.

3. Soud prvního stupně v posuzovaném řízení přezkoumával výrok o náhradě za vyvlastnění (tzn. výrok podle § 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění), přičemž vzal za svá skutková zjištění správního orgánu a dospěl k následujícím závěrům. Žalobci svými námitkami brojili primárně proti postupu vyvlastnitel ve fázi před zahájením vyvlastňovacího řízení, zejména proti posudku znalce Ing. Mrázka, který předložil vyvlastnitel a podle kterého je obvyklá cena 1 m<sup>2</sup> vyvlastňovaných pozemků pouze 55 Kč, neboť podle žalobců je obvyklá cena předmětných pozemků výrazně vyšší. Žalobci měli za to, že by jim soud měl přiznat osminásobek ceny předmětných pozemků stanovené posudkem České znalecké, a.s., jelikož na tento osminásobek měli ve fázi před zahájením vyvlastňovacího řízení nárok podle § 3b odst. 1 písm. a) zákona č. [416/2009](#) Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále „liniový zákon“). Soud prvního stupně zdůraznil, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. 1 As 176/2019-53, (viz jeho bod 29 až 31) je nezbytné rozlišovat, zda se žalobní námitky týkají posudku, který předložilo ŘSD v rámci kontraktačního procesu před zahájením vyvlastňovacího řízení dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nebo zda míří proti posudku, který byl ve vyvlastňovacím řízení podkladem pro rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění. Ve druhém uvedeném případě se namítanými vadami může zabývat civilní soud v řízení podle části páté o. s. ř., jelikož se jedná toliko o otázku, zda byla výše náhrady za vyvlastněné pozemky stanovena správně, která je bez vlivu na zákonnost výroku o samotném vyvlastnění. Na druhé straně námitky, které mířily proti posudku, na jehož základě byla stanovena nabídková cena pro účely získání práv k pozemkům dohodou před zahájením vyvlastňovacího řízení, z povahy věci cílí na otázku zákonnosti postupu v průběhu kontraktačního procesu, a tedy na splnění jedné z podmínek pro možnost přistoupení k vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení. Pokud žalobci namítli, že cena, která jim byla učiněna v nabídce před vyvlastněním podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, tyto podmínky nespĺňovala, jednalo se o námitku, které se měl věnovat správní soud přezkoumávající zákonnost výroku o vyvlastnění.

4. Zadruhé soud prvního stupně upozornil na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3546/2010, ze kterého vyplývá, že v řízeních ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem podle části páté o. s. ř., nejde o přezkum správnosti rozhodnutí a jeho procesního postupu, ale o nové projednání a meritorní rozhodnutí věci, o níž podle zákona dříve rozhodl tento správní orgán. Nové projednání věci soudem tak navazuje na řízení před správním orgánem, aniž by bylo jeho výsledky vázáno, a zaručuje, že spor nebo jiná právní věc budou - v takovém rozsahu, v jakém o nich bylo před správním orgánem skončeno řízení - soudem definitivně uzavřeny. Soud se tedy může věcí zabývat jen v rámci těch zákonných limitů, které jsou stanoveny pro rozhodnutí o takové věci samotnému vyvlastňovacímu úřadu, ledaže zákon výslovně stanoví jinak. V tomto případě nebylo mezi účastníky sporu o tom, že náhrada za vyvlastnění byla vyvlastňovacím úřadem stanovena dle § 20 odst. 1 zákona o vyvlastnění na základě znaleckého posudku vyhotoveného společností Česká znalecká, a. s., na žádost žalobců (vyvlastňovaných). Proti tomuto posudku neměli žalobci ani vyvlastnitel ve vyvlastňovacím řízení žádné námitky a neuplatnili je ani v řízení před soudem. Soud prvního stupně zhodnotil, že zmíněný znalecký posudek může být podkladem pro stanovení náhrady za vyvlastnění, stanovené v souladu s § 10 zákona o vyvlastnění. Náhrada za vyvlastnění byla tedy vyvlastňovaným stanovena ve výši zajišťující, že jim nevznikne majetková újma. Soud prvního stupně neshledal, že by v tomto případě byl důvod pro využití moderačního práva ve smyslu § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění, žalobci se toho ostatně v žalobě ani nedomáhali. Požadavek žalobců, aby byla náhrada za vyvlastnění ve výši obvyklé ceny pozemků stanovena na základě znaleckého posudku

ještě vynásobena koeficientem osm, podle soudu prvního stupně neměl oporu v zákoně, jelikož § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona se aplikuje pouze v případech, kdy se práva potřebná podle § 3a liniového zákona získávají koupí. Soud prvního stupně upozornil na to, že v tomto případě žalobci s vyvlastnitelem dohodu neuzavřeli, a to i přesto, že ze strany vyvlastnítele bylo o uzavření smlouvy vyvinuto úsilí, kdy dokonce nechal zpracovat další znalecký posudek a proběhlo i ústní jednání ve věci. Proto jestliže následně proběhlo vyvlastňovací řízení, nebylo možné aplikovat ustanovení § 3b odst. 1 liniového zákona. Za irelevantní soud prvního stupně označil i odkaz žalobce na blíže nespecifikované obchody exministra (zemědělství) Tomana a zdůraznil, že i pokud by ŘSD opravdu v nějakých jiných případech porušilo zákon a vyplatilo násobně vyšší náhradu, než jakou umožňují právní předpisy, není možné, aby se žalobci domáhali toho, aby byl i v jejich případě porušen zákon (soud prvního stupně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, sp. zn. 10 As 358/2022). Soud prvního stupně tak uzavřel, že správní orgány rozhodly o věci správně a žalobu zamítl.

5. Vrchní soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) na základě žalobci podaného odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a uložil žalobcům povinnost zaplatit účastníkovi náklady odvolacího řízení ve výši 8 528 Kč do tří dnů od právní moci daného rozhodnutí k rukám zástupce účastníka (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

6. Odvolací soud v zásadě vycházel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, která považoval za správná a úplná, a ztotožnil se s jeho názorem i v tom, že v daném řízení (podle části páté o. s. ř.) není možné přezkoumávat, zda byly splněny podmínky pro zahájení řízení o vyvlastnění pozemků, potažmo kontraktačního procesu před zahájením řízení o vyvlastnění. Tyto podmínky podléhají přezkumu ve správním řízení soudním. V dané věci vedené u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích pod sp. zn. 52 A 47/2023 správní soudy uzavřely, že byly splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění. Požadavek žalobců na osminásobné zvýšení ceny za použití § 3b odst. 1 písm. a) liniového zákona nebyl v řízení před soudem podle části páté o. s. ř. důvodný. Jako neopodstatněnou zhodnotil odvolací soud námitku žalobců, že řízení podle části páté o. s. ř. mělo být podle § 109 odst. 2 písm. c) o. s. ř. přerušeno a mělo být vyčkáno výsledku řízení vedeného před Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou Pardubice pod sp. zn. 52 A 47/2023. Uvedené ustanovení totiž neukládá soudu povinnost řízení přerušit, ale ponechává na úvaze soudu, zda řízení fakultativně přeruší či nikoliv. Stejně tak i výtky žalobců, že soud prvního stupně neměl rozhodnout bez znalosti správního spisu, byla lichá, jelikož z obsahu spisu jasně vyplynulo, že soud prvního stupně si správní spis v souladu s ustanovením § 250c odst. 1 o. s. ř. vyžádal. Odvolací soud v reakci na námitku žalobců, že soud měl z úřední povinnosti přihlédnout k ustanovení § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění a stanovit náhradu vyšší, než jaká byla stanovena znaleckým posudkem, připomněl, že soud je při určování výše náhrady povinen zohlednit všechny okolnosti tak, aby dospěl k spravedlivé náhradě. Vyšší částku určí jen v odůvodněných případech, a to s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku či mimořádným okolnostem věci. Shodně se soudem prvního stupně uzavřel, že žalobcům byla přiznána spravedlivá náhrada, když jim za jejich vyvlastňované zemědělské pozemky byla přiznána náhrada ve výši 1 900 Kč/m<sup>2</sup>. Z obsahu spisu nevyplývá, že by pozemky parc. č. XY o výměře 2 532 m<sup>2</sup>, parc. č. XY o výměře 303 m<sup>2</sup> a parc. č. XY o výměře 155 m<sup>2</sup> měly mimořádné vlastnosti nebo že existovaly mimořádné okolnosti pro zvýšení přiznané náhrady. Žalobci navíc k moderaci náhrady za vyvlastněné pozemky ani nic netvrdili. Poukaz žalobců na jednání ŘSD s bývalým ministrem Tomanem nebyl případný, neboť se měl týkat kontraktačního procesu, který předcházel vyvlastňovacímu řízení. Odvolací soud proto rozsudek soudu prvního stupně potvrdil jako věcně správný.

## II. Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu žalobci (dále též „dovolatelé“) napadli včasným dovoláním, které

Nejvyšší soud projednal podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. [286/2021](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

8. Žalobci dovozují přípustnost dovolání z ustanovení § 237 o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí odvolacího soudu je založeno na posouzení právních otázek, které v rozhodovací praxi odvolacího soudu dosud nebyly vyřešeny.

9. Předně poukazují na ustanovení § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění a na pojem „spravedlivá náhrada“, který podle nich nelze vztahovat pouze k samostatné výši náhrady za vyvlastnění přiznané ve správním řízení, ale rovněž ke všem souvisejícím majetkovým právům a zájmům vlastníků pozemků včetně nároku na kontraktační bonus. Soudy nižších stupňů nesprávně vymezily rozsah přezkumu výše náhrady za vyvlastnění v řízení podle části páté o. s. ř. Závěry, že námitky směřující proti znaleckému posudku předloženému v rámci kontraktačního procesu, tj. před zahájením vlastního správního řízení o vyvlastnění, nejsou předmětem přezkumu v soudním řízení podle části páté o. s. ř. a že podmínky plnění kontraktačního procesu jsou předmětem přezkumu ve správním řízení soudním, nejsou dle dovolatelů správné. Podstatou a cílem podané žaloby byl výlučně a pouze soudní přezkum výše přiznané náhrady za vyvlastnění, a to na základě zdůvodnění, že jednak ke zmaření kontraktačního procesu došlo v důsledku zcela podhodnocené nabídky vyvlastnítele a jednak že tato skutečnost měla zásadní negativní dopad na výši náhrady pro dovolatele, kteří již následně nemohli profitovat z kontraktačního bonusu. Tuto argumentaci dovolatelů soudy s odkazem na své právní stanovisko dále meritorně nepřezkoumávaly a pouze konstatovaly, že otázkou zákonnosti vyvlastňovacího řízení a předcházející kontraktační fáze se v posuzovaném případě zabývaly soudy ve správním soudnictví a neshledaly žádné závady. Dle dovolatelů odvolací soud nesprávně a nezákonně posoudil výši náhrady za vyvlastnění z hlediska zdůvodnění žaloby, ačkoli se jednalo o otázky spadající do přezkumu v řízení podle části páté o. s. ř., k čemuž dále uvedli odkaz na ustanovení § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění. S poukazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5046/2014, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125, je dle dovolatelů nutné, aby byly v rámci soudního přezkumu výše náhrady za vyvlastnění v řízení podle části páté o. s. ř. zohledněny veškeré okolnosti významné z hlediska přiznané výše náhrady za vyvlastnění, jelikož jinak nelze naplnit účel takového soudního řízení, tj. zajistit plnou náhradu za vyvlastnění. Pojem „spravedlivá náhrada za vyvlastnění“ má být aplikován nejen k samotné částce náhrady za vyvlastnění přiznané ve správním řízení, ale ke všem souvisejícím majetkovým právům a zájmům vlastníků pozemků, tedy včetně nároku na kontraktační bonus. Přihlédnutím ke všem okolnostem významným z hlediska náhrady za vyvlastnění je zajištěna rovnost stran a ochrana majetkových zájmů vyvlastňovaného jako další zákonné východisko soudního řízení podle části páté o. s. ř. V této otázce dovolatelé uzavřeli, že soudy se tak v posuzovaném případě nezákonně a zjevně v neprospěch dovolatelů odmítly zabývat veškerými namítanými aspekty věci relevantními z hlediska výše náhrady za vyvlastnění, a to na základě nesprávného právního východiska, že se nejedná o skutečnosti, které jsou v uvedeném (civilním) soudním řízení předmětem přezkumu.

10. Další, v rozhodovací praxi odvolacího soudu dosud nedostatečně vyřešenou, otázkou je dle dovolatelů nepřihlédnutí ke kontraktačnímu bonusu. Podle soudů nižších stupňů není možné ke kontraktačnímu bonusu přihlédnout v řízení o přezkoumání náhrady za vyvlastnění vedeném podle části páté o. s. ř., jelikož je možné jej aplikovat výlučně v případě dobrovolného výkupu pozemků. Podle dovolatelů je však nutné ke kontraktačnímu bonusu přihlédnout i v tomto případě, neboť sice nedošlo k dokončení kontraktačního procesu, ale stalo se tak v důsledku neakceptace zjevně mimořádně podhodnocené nabídkové ceny za odkoupení pozemků, kterou učinilo ŘSD, což bylo podle dovolatelů následně znalecky potvrzeno v rámci správního řízení o vyvlastnění. Nabídka na dobrovolné vykoupení pozemků byla ekonomicky zcela neopodstatněná s nabízenou kupní cenou ve výši cca 3 % hodnoty pozemků. Takovouto nabídku není dle dovolatelů možné považovat za nabídku

učiněnou řádně a v souladu s § 3b liniového zákona, jelikož smyslem této právní úpravy je motivace vlastníků pozemků k rychlému a dobrovolnému prodeji pozemků. Předložením podhodnocené ceny tak bez dalšího došlo ke zmaření dobrovolného kontraktačního procesu a účelu uvedeného ustanovení liniového zákona ze strany ŘSD. Po vlastníku totiž nelze požadovat, aby svůj majetek prodal za zlomek jeho ceny. Pokud je tedy smyslem řízení podle části páté o. s. ř. přezkoumání odpovídající náhrady za vyvlastnění a určení spravedlivé ceny, je nutné přihlédnout i k nemožnosti čerpat kontraktační bonus v důsledku jednání jednoho z účastníků a tuto skutečnost při soudním přezkumu zohlednit.

11. Třetí judikatorně neřešenou otázkou je otázka nevyužití moderačního práva soudu podle § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění. V posuzovaném případě totiž dle dovolatelů soudy postupovaly nesprávně, jelikož nepřihlédly při přezkoumání výše náhrady za vyvlastnění k aplikaci kontraktačního bonusu. Zcela mimořádný nepoměr mezi výší nabídkové ceny v kontraktační fázi a ceny následně stanovené znalcem ve správním řízení o vyvlastnění měly soudy zohlednit alespoň postupem podle § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Skutečnost, že tak neučinily, mělo dle dovolatelů za následek, že v rámci soudního přezkumu nemohly dospět k určení spravedlivé náhrady ve smyslu § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Je totiž povinností soudu v řízení o přezkoumání výše náhrady za vyvlastnění podle části páté o. s. ř. přihlédnout k čemukoli, v čem lze spatřovat mimořádné okolnosti věci, pod což je dle dovolatelů možné podřadit specifické okolnosti posuzované věci, tj. efektivní zmaření dobrovolného výkupu pozemků v důsledku jednání účastníka a s tím spojenou nemožnost dovolatelů čerpat kontraktační bonus.

12. Uvedené právní otázky nejenže dle dovolatelů zakládají přípustnost jejich dovolání, ale zároveň také zatížily rozsudek Vrchního soudu v Praze a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích nesprávným právním posouzením věci ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. Vadné posouzení soudy obou stupňů mělo za následek nesprávně zjištěný skutkový stav věci včetně vyhodnocení odborných otázek.

13. Závěrem dovolatelé navrhli, aby Nejvyšší soud napadené rozhodnutí odvolacího soudu v souladu s § 243e odst. 1 a 2 o. s. ř. zrušil a vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

14. K podanému dovolání se vyjádřilo ŘSD jako další účastník řízení. Vyvracelo přitom důvody podaného dovolání a navrhovalo, aby dovolání bylo pro jeho nepřípustnost odmítnuto, případně jako nedůvodné zamítnuto v celém rozsahu. Rozsudek odvolacího soudu je podle ŘSD správně odůvodněný a ŘSD se s ním ztotožňuje. Dovolání žalobců není přípustné, jelikož na dovolateli vymezených otázkách napadené rozhodnutí nespočívá. Náhrada, která byla dovolatelům poskytnuta je více než spravedlivá a jakékoli další navýšení by představovalo poskytnutí nespravedlivě vysoké náhrady.

### III. Přípustnost dovolání

15. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. [286/2021](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

16. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), osobami k tomu oprávněnými – účastníky řízení, za splnění podmínky § 241 o. s. ř.

17. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

18. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí

odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

19. Dovolání shledal Nejvyšší soud ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. přípustným, neboť v něm formulované otázky nebyly doposud ve všech souvislostech v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešeny.

#### IV. Důvodnost dovolání

20. Po přezkoumání rozsudku odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř., které Nejvyšší soud provedl bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), striktně vázán důvody v dovolání vymezenými (§ 242 odst. 3 věta první o. s. ř.), dospěl k závěru, že dovolání žalobců je sice přípustné, avšak není opodstatněné.

21. O nesprávné právní posouzení věci (naplňující dovolací důvod podle § 241a odst. 1, část věty před středníkem, o. s. ř.) jde tehdy, posoudil-li odvolací soud věc podle právního předpisu, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní předpis, sice správně vybraný, nesprávně vyložil, případně jej na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

22. Nejvyšší soud předesílá účastníkům známou skutečnost, že v případě rozhodování podle zákona o vyvlastnění existuje zákonem výslovně předjímaný dualismus při rozhodování o „přezkoumávání“ rozhodnutí správních orgánů. Zatímco k přezkumu vlastního rozhodnutí o vyvlastnění a k přezkumu případných procesních rozhodnutí vydaných v průběhu správního řízení o vyvlastnění jsou zákonem povolány soudy správní (v řízení odbývajícím se podle soudního řádu správního), u vlastní náhrady za vyvlastnění je „přezkum“ meritorního rozhodnutí svěřen soudům rozhodujícím v řízení podle části páté o. s. ř., jak ostatně plyne z § 28 odst. 1 vyvlastňovacího zákona (ve znění založeném novelou provedenou zákonem č. [405/2012](#) Sb.).

23. K první otázce dovolatelů týkající se vymezení rozsahu přezkumu výše náhrady pro vlastníka pozemku v řízení podle části páté o. s. ř. se Nejvyšší soud ztotožňuje s posouzením soudů nižších stupňů. Jednou z podmínek vyvlastnění je podle ustanovení § 3 odst. 1 věta druhá zákona o vyvlastnění to, že potřebná práva k pozemkům není možné získat jiným způsobem, např. dohodou. Proces získávání práv dohodou zákon o vyvlastnění dále konkretizuje v § 5, ze kterého je patrný zájem zákonodárce upřednostnit dohodu stran a vyvlastňovací řízení použít až jako opravdu poslední možnost, jelikož vyvlastnitel má povinnost pokusit se s vlastníkem nejprve dohodnout. Pokud k dohodě nedojde, je nutné tuto skutečnost v rámci vyvlastňovacího řízení dokázat, což z tohoto „předvyvlastňovacího jednání“ činí de facto součást vyvlastňovacího procesu v širším slova smyslu (k tomu viz HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 39-40.) V praxi budou nejčastějším důvodem neuzavření dohody mezi stranami neshody ohledně výše protiplnění. Vyvlastnitel při postupu podle § 5 zákona o vyvlastnění nevykonává veřejnou správu, ani nerozhoduje o právech a povinnostech právnických či fyzických osob, není tedy správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nevystupuje ve vrchnostenském postavení, ale jako osoba soukromého práva v rovném postavení s vlastníkem pozemku, jehož se má budoucí proces vyvlastnění týkat (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67). Ačkoli tedy v předvyvlastňovací fázi vystupuje vyvlastnitel v postavení osoby soukromého práva a jedná s druhou stranou v rovném postavení, nelze přezkum této fáze vyčlenit z přezkumu správních soudů.

24. Z výše uvedených ustanovení zákona o vyvlastnění vyplývá, že zákonnou podmínkou vyvlastňovacího řízení je tato vyjednávací (předvyvlastňovací) fáze. Správní soudy tedy musí v

případě sporu o to, zda k vyvlastnění došlo po právu či nikoliv, přezkoumat i to, zda vlastník pozemku obdržel řádnou nabídku, jak na ni reagoval a případně i to, zda jsou jeho požadavky na vyvlastnitele reálné (k tomu viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2467/16 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 7 As 174/2014). Z toho ovšem na straně druhé plyne, že pokud – a tak tomu bylo i v poměrech projednávané věci – se dovolatelům nepodařilo před správními soudy zvrátit správnost pravomocného rozhodnutí správních orgánů o vyvlastnění, v jehož rámci jediné mohli uplatnit námitky proti průběhu předchozího kontraktačního procesu (což také bezúspěšně učinili), nelze se již totožnými námitkami zabývat v řízení, jehož předmětem je pouze a jen určení výše náhrady za vyvlastnění. I dovolatelé jsou vázáni obsahem správních rozhodnutí (rozsudky správních soudů a usnesením Ústavního soudu) a jsou jimi samozřejmě vázáni i obecné soudy v řízení podle části páté o. s. ř., Nejvyšší soud nevyjímaje.

25. Relativní samostatnost výroků o vyvlastnění a o náhradě za vyvlastnění plyne, jak uvedeno zčásti výše, 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, č. j. Konf 81/2004-12). 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). Řečeno jinak, v řízení před obecnými soudy (podle části páté o. s. ř.) se nelze zabývat otázkami, jež se vztahují k podmínkám, za nichž lze rozhodnout o expropriaci, nýbrž jen tím, zda je náhrada za již uskutečněné vyvlastnění přiměřená. To platí zcela pro všechny námitky dovolatelů mířící k tomu, že nemožnost dohody na odkupu pozemků nezpůsobili oni samotní, ale osoba zúčastněná na řízení (ŘSD), která jim měla tvrzeně nabídnout nepřiměřenou nízkou nabídkovou cenu. Nelze pak vyslyšet výtka o odepření spravedlnosti s poukazem zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, sp. zn. 4 As 1/2022. Z jeho odstavce 54 vyplývá, že námitkami proti nabídkové ceně a s ní spojenému znaleckému posudku se správní orgány v řízení o vyvlastnění regulérně zabývají při hodnocení kontraktačního procesu a vnímají ji za způsobitou ovlivnit vlastní rozhodnutí o vyvlastnění. Uváděl-li Nejvyšší správní soud, že „navíc uvedená námitka /tehdejšího/ stěžovatele se vztahuje výhradně k výroku o náhradě za vyvlastnění podle § 24 odst. 4 téhož zákona, který se projednává v občanském soudním řízení, jak již bylo zmíněno“, pak není možno uvedenou větu vytrhávat z celkového kontextu rozhodnutí. To, zda a jaké posudky byly předloženy při vyjednávání o odkupu má totiž vliv jak na posouzení, zda jsou splněny podmínky pro rozhodnutí o vyvlastnění, tak mohou být ony posudky částečně relevantní i při rozhodování o výši přiměřené náhrady. Nicméně v poměrech přítomné věci již soud prvního stupně pečlivě vystihl (srov. odst. 7 jeho rozhodnutí), že v dané věci byl podkladem pro určení takové náhrady posudek České znalecké, který předložili samotní dovolatelé, a který správní orgány a posléze i nižší soudy vzaly za základ svých rozhodnutí, přestože ŘSD namítala, že obvyklá výkupní cena byla poloviční (o čemž svědčily jiné předložené posudky). Za popsané procesní situace je proto bez významu se při určení spravedlivé náhrady zabývat pro dovolatele méně příznivými posudky, z nichž správní orgán nakonec vůbec nevycházel.

26. Rovněž námitka dovolatelů, že soudy nepřihlédly ke kontraktačnímu bonusu, je v tomto případě lichá. Správní soudy se v rámci přezkumu zákonnosti vyvlastnění podrobně zabývaly i otázkou nabídkové kupní ceny, kterou ŘSD učinilo na základě zpracovaných znaleckých posudků. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. 9 As 1/2024, v této věci (při přezkoumávání výroku o vyvlastnění) uzavřel, že se vyvlastňovatel pokusil s vyvlastňovaným jednat a ve svých návrzích vycházel ze znaleckého posudku vyhotoveného znalcem a aplikoval v něm v souladu s § 3 odst. 6 liniového zákona koeficient osm. Pro určení kupní ceny, která je v rámci kontraktačního procesu nabízena, je cena obvyklá stanovená znaleckým posudkem. Účelem samotného koeficientu, kterým se takto určená cena násobí, je kompenzace nuceného omezení a dále zajištění toho, že se vyvlastňovanému dostane náhrady, která bude značně přesahovat cenu obvyklou, čímž má, ve spojení se stanovením přiměřené lhůty, stimulovat vlastníka pozemku k

rychlému uzavření kupní smlouvy v dohledné době, aby bylo možno co nejdříve využít pozemek (stavbu) k zamýšlenému účelu, tj. k výstavbě potřebné infrastruktury. Spojení podmínky předvyvlastňovacího jednání a kompenzačního bonusu má směřovat k urychlení a zefektivnění procesu získávání pozemků (staveb) pro výstavbu strategicky významné infrastruktury. Pokud však v rámci negociačních jednání k uzavření kupní smlouvy ve stanovené době nedojde a je zahájeno vyvlastňovací řízení, pak již vlastníkovi pozemku pojmově nenáleží výhoda „kontraktačního bonusu“; opačný závěr, jež prosazují dovolatelé, nemá opory ani ve znění právního předpisu, tím méně odpovídá jeho výše naznačenému účelu.

27. V návaznosti na dovoláním zpochybňovaný závěr o neaplikovatelnosti institutu kontraktačního bonusu v průběhu vlastního rozhodování správního orgánu o vyvlastnění dovolatelé konečně poukazují na nevyužití moderačního práva soudu podle § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Účelem moderačního práva je, aby soud v případech, kdy shledá, že rozhodnutí o náhradě není správné a nahrazuje je svým vlastním rozhodnutím, vzal v úvahu a zohlednil všechny okolnosti tak, aby došel ke spravedlivé náhradě a zmírnil nepříznivé majetkové dopady ve sféře vyvlastňovaného v těch případech, kdy je není možné kompenzovat jiným způsobem. Zákonodárce ve výše uvedeném ustanovení vyjmenovává taxativním způsobem důvody pro využití tohoto práva, kdy případné mimořádné (výjimečné) navýšení náhrady je - při splnění některé z omezujících podmínek - především na úvaze soudu. Platí i nadále princip logického výkladu právních norem, zde pomocí tzv. argumentu per eliminationem. Jestliže hypotéza, dispozice či sankce právní normy spočívá na taxativním (tedy úplném) výčtu případů v nich uvedených, pak se bez dalšího nevztahuje na jiné případy, ve výčtu neuvedené. Ostatně každý takový uzavřený výčet představuje zpravidla výjimku v právu, kterou je třeba v pochybnostech vykládat spíše restriktivně.

28. V tomto případě soudy nižších stupňů neshledaly důvod pro aplikaci tohoto práva. Dovolatelům byla v rámci vyvlastňovacího řízení přiznána adekvátní (či spíše velkorysá) náhrada za vyvlastnění jejich pozemků, několikanásobně přesahující jinými znalci zjištěnou tržní cenu. Moderační právo soudu nebude mít místa tam, kde nebyly zjištěny (a dokonce ani tvrzeny) žádné mimořádné okolnosti případu týkající se vyvlastňované věci, což dopadá i do poměrů věci právě projednávané, kdy je navíc dovolací soud povinen vycházet ze skutkových zjištění učiněných či převzatých odvolacím soudem (§ 241a odst. 1 o. s. ř.). Účelem vyvlastňovacího ani předvyvlastňovacího vyjednávání není poskytnout vyvlastňovaným za jejich pozemky co nejvyšší možné finanční částky, nýbrž adekvátní částkou a pokud možno rychle vyřešit situaci, kdy je potřeba dané pozemky získat pro rozvoj infrastruktury. Institut mimořádného zvýšení pak nemůže v žádném případě nahrazovat nesplnění zákonných podmínek pro přiznání „kontraktačního bonusu“, jelikož onen bonus i mimořádné zvýšení náhrady za vyvlastnění jsou samostatnými a nezaměnitelnými právními instituty, každý se projevuje v jiném časovém úseku a každý z nich sleduje zcela jiný účel, což je ostatně patrné i z taxativního výčtu důvodů mimořádného zvýšení v § 28 odst. 3 písm. a) až d) vyvlastňovacího zákona. Lze tedy uzavřít, že i v otázce mimořádného navýšení náhrady za vyvlastnění odvolací soud (a spolu s ním ani soud prvního stupně), i s ohledem na procesní pasivitu žalobců k dané materii, při právním hodnocení věci nikterak nepochybil.

29. V hranicích předložených otázek se dovolatelům nepodařilo zpochybnit správnost právní argumentace rozsudku odvolacího soudu. Nejvyšší soud proto podané dovolání zamítl jako nedůvodné.

## Další články:

- [Náhrada škody zaměstnancem](#)
- [Likvidace dědictví](#)
- [Jistota](#)
- [Insolvenční řízení](#)
- [Exekuce](#)
- [Započtení](#)
- [Reorganizace](#)
- [Soudní poplatky \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Spotřebitel \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správa společné věci \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)