



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **A. Š.**, zastoupena Mgr. Jiřím Zájedou, advokátem se sídlem Zahradnická 38, Blatná, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** EG.D, a. s., se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **II)** Ředitelství silnic a dálnic, státní příspěvková organizace, se sídlem Na Pankráci 546, Praha, zastoupena JUDr. Danielem Volopichem, advokátem se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2021, č. j. 55 A 3/2021 - 58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jiřího Zájedy, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 12. 2020, č. j. 168456/2020/KUSK (dále též „rozhodnutí o vyvlastnění“), žalovaný podle § 24 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o vyvlastnění“) ve spojení s § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění účinném pro rozhodné období omezil vlastnické právo k pozemku p. č. X v katastrálním území M., obec Mirovice, který vlastní

žalobkyně, v rozsahu nově vymezeného práva odpovídajícího věcnému břemeni (které přešlo na osobu zúčastněnou na řízení I jako vyvlastnítele), a to za účelem realizace stavebního objektu „SO 501 Přeložka VTL plynovodu v km 76,130“, kterýžto souvisí s veřejně prospěšnou stavbou rychlostní silnice (dálnice) „R4 (04) Mirovice, rozšíření“.

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), který žalobě vyhověl a rozhodnutí o vyvlastnění zrušil. Byl názoru, že toto rozhodnutí je dílem nezákonné, dílem nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění, v důsledku čehož nelze po věcné stránce posoudit námitku žalobkyně ohledně alternativní trasy přeložky plynovodu (vedoucí přes jiné pozemky, než pozemek žalobkyně). Žalovaný své rozhodnutí založil na několika argumentech. Prvním z nich byla existence územního rozhodnutí na plynovod vedený přes pozemek žalobkyně a rovněž pokročilý stav přípravy záměru. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, uvedl, že existence územního rozhodnutí je pro vyvlastňovací řízení nezbytnou podmínkou, avšak tato nemůže předurčit výsledek vyvlastňovacího řízení. Případná nutnost změny územního rozhodnutí při změně trasy plynovodu proto nemůže být důvodem pro to, aby žalovaný odmítl žalobkyni navrženou alternativní trasu plynovodu. Totéž platí i pro argumentaci, že změnou trasy by došlo ke zdržení a zdražení celého projektu (které však není, vyjma obecné argumentace vyvlastnítele o miliardových škodách, nijak specifikováno), jelikož tyto negativní efekty jsou nutným důsledkem případné změny plánovaného vedení plynovodu. Z rozhodnutí o vyvlastnění pak neplyne ani to, že by žalobkyni navržená alternativní trasa plynovodu byla fakticky nerealizovatelná. Dle soudu jako důvod odmítnutí alternativní trasy přeložky plynovodu neobstojí ani tvrzení žalovaného, že žalobkyně uplatnila námitky týkající se změny trasy přeložky pozdě, resp. až na samém konci příslušné lhůty. Soud uvedl, že žalobkyně dané námitky uplatnila v rámci správního řízení včas (což žalovaný výslovně uznává), a žalovaný tak byl povinen posoudit, zda je vedení trasy plynovodu přes pozemek žalobkyně opravdu nezbytné. Pro přílišnou obecnost pak dle krajského soudu neobstojí ani do rozhodnutí o vyvlastnění převzaté tvrzení vyvlastnítele, podle kterého se „*neprojektují plynovodní trasy v nezastavěném území do zpevněných ploch*“. Toto tvrzení není podepřeno žádnými argumenty a postrádá jakýkoliv podklad založený ve správním spise. Soud proto konstatoval, že rozhodnutí o vyvlastnění je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění, jelikož závěr o technické nemožnosti alternativního provedení stavby není prakticky vůbec odůvodněn. Krajský soud proto rozhodnutí o vyvlastnění zrušil a věc vrátil žalovanému s tím, že v dalším řízení má znovu a řádně posoudit realizovatelnost alternativní trasy plynovodu navržené žalobkyní.

III.

[3] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Byl názoru, že jeho rozhodnutí není nezákonné ani nepřezkoumatelné. Námitku žalobkyně, že plynovod je možno vést v alternativní trase (nezasahující na pozemek žalobkyně), žalovaný posuzoval z více hledisek a jeho postup byl v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 -

pokračování

66. Stěžovatel přitom nezaložil odmítnutí alternativní trasy pouze na existenci pravomocného územního rozhodnutí týkajícího se mj. předmětné přeložky plynovodu. V rozhodnutí o vyvlastnění posuzoval i to, jaký vliv na práva dalších osob by měla změna trasy přeložky plynovodu, a to zejména ve vztahu k vyvlastniteli. Usoudil přitom, že kroky související se změnou trasy plynovodu (zpracování nové projektové dokumentace, změna územního rozhodnutí a související majetkoprávní jednání s nově dotčenými vlastníky) by přinesly delší časovou prodlevu a s ní spojené nežádoucí oddálení zahájení celé stavby a vznik dalších nákladů. Stěžovatel byl názoru, že závěr o nutném vzniku dodatečných nákladů byl oprávněn si učinit bez odborného stanoviska, a to z důvodu, který „*vyplývá již ze samotné povahy této rozsáhlé dopravní stavby*“. Úvaha o reálně hrozícím prodražení a prodloužení stavby vyjádřená v rozhodnutí o vyvlastnění je dle stěžovatele rozumná, logická a zcela dostačující k vypořádání tvrzení žalobkyně. Stěžovatel dále dodal, že v rozhodnutí o vyvlastnění zohlednil i to, že právo k pozemku žalobkyně je jedno z posledních, které musí vyvlastnitel za účelem realizace stavby opatřit. Neopomněl pak ani to, že zřízení věcného břemene významným způsobem nezasahuje do způsobu výkonu vlastnického práva žalobkyně na daném pozemku. V další části kasační stížnosti stěžovatel připomněl, že žalobkyně si mohla závčas střežit svá práva účinnějším způsobem, a to v procesu schvalování územních plánů v dané lokalitě, či v řízení o umístění stavby. Obrana vlastníka dotčeného pozemku ve vyvlastňovacím řízení je snížena. Nadto, i ve vyvlastňovacím řízení žalobkyně tvrzení o alternativní trase přeložky plynovodu vznesla až na samotné hranici koncentrační lhůty. Stěžovatel pak v této souvislosti zdůraznil, že byl povinen rozhodnout věc v zákonných lhůtách a taktéž byl povinen dodržet zásadu rychlosti a ekonomie správního řízení. S odkazem na bod 74 rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, pak stěžovatel tvrdil, že v případě republikového zájmu, či zájmu územního samosprávného celku Nejvyšší správní soud neshledává veřejný zájem na jiném řešení, které by zatížilo více osob nebo i zcela jiné osoby. Dodal pak i to, že tvrzení, že v nezastavěném území se plynovodní trasy neprojektují do zpevněných ploch, má oporu v zákoně č. 458/2000 Sb., energetický zákon. Shrnu, že námitka žalobkyně týkající se alternativního řešení trasy přeložky plynovodu byla ve vyvlastňovacím řízení adekvátně zvažována a její řešení bylo v rozhodnutí o vyvlastnění dostatečně vysvětleno. Dodal, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, se týkal jiné situace a žalobkyně se jej dovolávala pouze účelově. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Osoba zúčastněná na řízení I ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že umístění předmětného vysokotlakého plynovodu musí být posouzeno především z bezpečnostního hlediska. Plynovod by neměl být trvale zatížen žádnou stavbou. Žalobkyní požadované přeložení plynovodu pod pozemní komunikaci by znemožňovalo provádění kontrol plynovodu, a nešlo by tedy k takovému umístění dát souhlas. Osoba zúčastněná na řízení I v této souvislosti poukázala na jednotlivá ustanovení zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, a ve shodě se stěžovatelem tvrdila, že žalobkyně měla své námitky uplatnit ve fázi schvalování územních plánů. Žalobkyně bude nadto moci daný pozemek i po umístění plynovodu nadále využít tak, jako doposud. Dle osoby zúčastněné na řízení I je pak nutno zohlednit i to, že žalobkyně je poslední osobou, která brání umístění předmětné přeložky

plynovodu. Osoba zúčastněná na řízení I je proto ve shodě se stěžovatelem v tom, že napadený rozsudek krajského soudu je nutno zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

V.

[5] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry napadeného rozsudku. Vydání územního rozhodnutí nemůže založit důvodnost vyvlastnění. Jinak by se z vyvlastňovacího řízení stalo pouze formální řízení, ve kterém by nebylo lze vznášet prakticky žádné námitky. I pokud je již vydáno územní rozhodnutí, je správní orgán povinen ve vyvlastňovacím řízení adekvátně vypořádat námitku vyvlastňovaného stran alternativní trasy technické infrastruktury. K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo. Žalobkyně dodala, že v době vedení územního řízení nebyla vlastníkem dotčeného pozemku, a nelze jí tudíž dávat k tíži, že v tomto řízení nevznela proti umístění přeložky plynovodu žádné námitky. Za relevantní pak dle žalobkyně nelze považovat ani odkaz stěžovatele na skutečnost, že celá trasa přeložky plynovodu je již majetkově vypořádána a jakékoliv změny by vedly ke vzniku vysokých nákladů. Tyto náklady nebyly ve správním řízení vyčísleny a stěžovatel je neuvádí ani v kasační stížnosti. Stav, kdy posledním nevyřešeným pozemkem je právě pozemek žalobkyně, je pak nutným vyústěním mnohaletého vyjednávání s dotčenými vlastníky, a nelze jej klást k tíži žalobkyně. Žalobkyně nesouhlasila ani s tím, že by její poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, bylo možno považovat za účelový. Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI.

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

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o vyvlastnění. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobkyně se proti vyvlastnění bránila mj. poukazem na možnost vedení plynovodu jinou trasou. Žalobkyně ve svých námitkách doručených stěžovateli dne 19. 10. 2020 uvedla, že není naplněn účel vyvlastnění a veřejný zájem na vyvlastnění nepřevažuje nad zachováním jejího vlastnického práva. Žalobkyně vyvlastnitel (osobu zúčastněnou na řízení I) opakovaně upozorňovala na to, že celé vedení přeložky plynovodu je možno vést v jiné trase, například pod obecní komunikací, aniž by se toto vedení jakkoli dotklo vlastnických práv žalobkyně. Nelze akceptovat libovolné umístění plynovodu, když tento lze vést jinou trasou, aniž by došlo ke znemožnění výstavby plynovodu. V dalším podání (doručeném stěžovateli dne 30. 11. 2021) pak žalobkyně rozvedla, že plynovod lze vést pod dálnicí, jak to již bylo naprojektováno, a poté tento může pokračovat až na pozemek p. č. 1430, který je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení II (Ředitelství silnic a dálnic). Dále by plynovod bylo lze vést na pozemky p. č. X a p. č. X, které jsou ve vlastnictví obce Mirovice, tudíž by se stavbou přeložky na těchto pozemcích neměl být problém (žalobkyně ke svým námitkám přiložila nákres jí navržené

pokračování

trasy plynovodu). V této situaci není dle žalobkyně namístě umisťovat věcné břemeno na její pozemek. Na žalobkyní navržených pozemcích již věcné břemeno plynovodu je. Vyvlastnitel by v tomto případě mohl se stavbou začít ihned (žalobkyně umožní vstup na svůj pozemek, bude-li tento potřebný). K případnému tvrzení, že plynovod nelze uložit do pozemní komunikace, žalobkyně uvedla, že k tomuto v praxi dochází a že naprojektovaná přeložka plynovodu vede v jiné části taktéž pod pozemní komunikací. Při vedení plynovodu pod pozemní komunikací je tento nutno opatřit chráničkou. Tu by však bylo na přeložku nutno umístit, i pokud by přeložka vedla na pozemku žalobkyně, neboť po tomto se pohybuje a bude pohybovat technika o váze několika desítek tun. Žalobkyně nemá zájem klást neúměrné překážky stavbě, je však přesvědčena, že jí navržené řešení představuje kompromis respektující vlastnické právo soukromého vlastníka.

[9] Stěžovatel ve věci rozhodl rozhodnutím o vyvlastnění, ve kterém námitce žalobkyně stran alternativní trasy přeložky plynovodu nepřisvědčil a vymezil za účelem stavby této přeložky na pozemku žalobkyně věcné břemeno pro vyvlastnitel.

[10] Krajský soud rozhodnutí o vyvlastnění zrušil. Byl názoru, že argumenty, na kterých stěžovatel vystavěl své rozhodnutí v části týkající se zamítnutí námitek žalobkyně stran alternativní trasy plynovodu, jsou nezákonné a nedostatečné (nepřezkoumatelné).

[11] Nejvyšší správní soud se s posouzením věci provedeným krajským soudem ztotožnil.

[12] Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod *vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*

[13] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění *přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*

[14] Podle § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze vyvlastnění *provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.*

[15] Podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění *veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.*

[16] Výkladem daných ustanovení a nároky na odůvodnění rozhodnutí o vyvlastnění ve vztahu k alternativním (variantním) řešením se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66 (dále též „rozsudek sp. zn. 6 As 171/2020“). Obecné závěry uvedeného rozsudku je (i přes určité drobné skutkové odlišnosti) nutno vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

[17] V rozsudku sp. zn. 6 As 171/2020 zdejší soud uvedl, že vyvlastnění „představuje kvalitativně výjimečný zásah do právní sféry osoby, která je na svém vlastnickém právu omezena či dokonce zbavena proti své vůli mocenským zásahem orgánu státu. Správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli vyvlastňovanému, jehož vůle je zde nerozhodná (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 – 125, č. 448/2005 Sb. NSS). Při posouzení existence alternativních způsobů dosažení účelu vyvlastnění je nutno, vedle proveditelnosti záměru (včetně jeho souladu s příslušnými předpisy a územně plánovací dokumentací) a míry dotčení veřejných zájmů, zvážit také rozsah újmy na právech všech dotčených osob, včetně skutečnosti, o jaké osoby se jedná. Obecně je nepochybně žádoucí zvolit variantu, která zasáhne do práv co nejmenšího počtu osob, resp. v co nejmenším rozsahu. **V případě, že mezi dotčenými osobami je i ten, kdo má na dosažení účelu vyvlastnění zájem (včetně např. státu nebo územního samosprávného celku), zpravidla nebude prokázán veřejný zájem na řešení zatěžujícím více nebo zcela jiné osoby.** Jednou z podmínek vyvlastnění je i jeho nezbytnost jakožto projev subsidiární povahy vyvlastnění (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Jinak řečeno, pokud lze zamýšlený stavební záměr realizovat jiným způsobem, bez omezení či zbavení vlastnického práva, správní orgány jsou povinny upřednostnit toto řešení a nezasahovat do vlastnického práva tam, kde to není bezpodmínečně nutné. Ostatně již prvorepublikový předchůdce Nejvyššího správního soudu považoval vyvlastnění za krajní řešení, kterého lze užít jen za předpokladu, že naléhavou potřebu danou veřejným zájmem nelze splnit jiným způsobem; vyvlastnění naopak považoval za vyloučené tehdy, pokud takový zájem lze realizovat jinak [srov. náleze ze dne 5. 4. 1922 č. 4664. In: Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních. Svazek IV (Nálezy z roku 1922). Č. 1281. Praha: Právnícké vydavatelství v Praze, 1923, s. 414]. **Pokud tedy k dosažení účelu vyvlastnění mohlo vést jiné, variantní řešení, bylo primárně třeba uskutečnit právě toto řešení, případně měl vyvlastňovací úřad přesvědčivě zdůvodnit, z jakého důvodu nejsou variantní řešení možná, a je třeba vyvlastnit právě stěžovatelův pozemek.**“ (důraz přidán).“

[18] Z citovaného plyne, že stěžovatel měl povinnost se tvrzeními žalobkyně o možnosti alternativní trasy přeložky plynovodu (vedoucí dle žalobkyně nikoliv přes pozemky soukromých osob, nýbrž přes pozemky ve vlastnictví obce Mirotice a Ředitelství silnic a dálnic) adekvátně zabývat a přesvědčivě a přezkoumatelně zdůvodnit, proč takové řešení není možné. Neučinil-li tak, neposoudil dostatečně otázku nezbytnosti vyvlastnění, kterážto je jednou ze zákonných podmínek vyvlastnění (srov. rozsudek sp. zn. 6 As 171/2020).

[19] Stěžovatel uvedené povinnosti nedostál. Jak již uvedl krajský soud, odmítnutí alternativní trasy přeložky plynovodu v rozhodnutí o vyvlastnění založil na argumentech, které neobstojí.

[20] Přímo ve vztahu k návrhu alternativní trasy přeložky plynovodu stěžovatel v rozhodnutí o vyvlastnění uvedl, že tato není reálná. Změna by podléhala novému územnímu řízení, bylo by nezbytné změnit stávající územní rozhodnutí, vypracovat novou projektovou dokumentaci, tuto posoudit dotčenými orgány, projednat s novými účastníky řízení a nově vypořádat majetkoprávní vztahy s těmito dotčenými osobami. To by vedlo k vynaložení dalších (neúměrných) nákladů. Navíc, jak uvedl vyvlastnitel, plynovodní trasy se neprojektují v nezastavěném území do zpevněných ploch. Stěžovatel pak v rozhodnutí o vyvlastnění uvedl i to, že zvažoval i „finanční a časové dopady“ a to, že

pokračování

ke stavbě již bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, které již bylo částečně naplněno, neboť na části stavby již byla vydána stavební povolení. Dodal, že „byly vynaloženy opravdu velké finanční prostředky nejenom na získání podkladů nezbytných pro samotnou realizaci stavby, ale rovněž též na vypořádání majetkoprávní k získání stovek práv k pozemkům potřebným pro realizaci stavby (ať již práv vlastnických, práv vyplývajících z věcných břemen i nájemních smluv) a vypořádání tohoto oprávnění, spočívajícího ve vyvlastnění věcného břemene vyvlastňované (žalobkyně – poznámka soudu) na pozemku, který je již věcným břemenem zatížen, je posledním, které vyvlastniteli ještě zbývá.“ Stěžovatel pak zdůraznil i to, že vyvlastnitel s žalobkyní o zřízení věcného břemene jednal několik let. Návrh na změnu trasy přeložky plynovodu přitom žalobkyně vznesla až na samé hraně jí stanovené lhůty. Stěžovatel v rozhodnutí o vyvlastnění taktéž uvedl, že žalobkyně si měla svá práva hájit v rámci dřívějších územních řízení, stavebních řízení či při projednávání a schvalování územních plánů v dané lokalitě.

[21] Jak již uvedl krajský soud, tvrzení stěžovatele o existenci pravomocného územního rozhodnutí a o nutnosti jeho změny nemohou být zákonným podkladem pro odmítnutí žalobkyní navrhované alternativní trasy. Ve výše opakovaně citovaném rozsudku sp. zn. 6 As 171/2020 zdejší soud uvedl, že „pravomocné územní rozhodnutí je zásadně předpokladem pro zahájení vyvlastňovacího řízení, resp. jedním z podkladů pro rozhodnutí v něm (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015 – 47, nebo ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 – 29), nejedná se však o předpoklad jediný. Pro prokázání splnění podmínky veřejného zájmu jako nezbytného předpokladu vyvlastnění je územní rozhodnutí podmínkou nutnou, nikoli však samo o sobě postačující. **Pouhá existence územního rozhodnutí tedy bez dalšího nepostačuje k učinění závěru o nezbytnosti vyvlastnění konkrétního pozemku.** Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, které správní orgán v souladu s dispoziční zásadou zahájí k žádosti o vydání územního rozhodnutí a v rozsahu této žádosti posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. Předmětem územního řízení je tedy pouze záměr v podobě, jak jej určil žadatel; není zde prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrhl. Územní rozhodnutí tak stanoví, že umístění posuzované stavby ve schválené podobě je možné, nevylučuje však, že by bylo možno je povolit i v podobě jiné, třeba i z různých hledisek vhodnější. Ze samotné existence územního rozhodnutí tedy nelze dovodit naplnění podmínky subsidiarity, neboť neprokazuje, že je v daném případě vyvlastnění až poslední možností a je k němu přistoupeno až v situaci, kdy k vytčenému cíli nelze užít mírnější právní prostředky (lhostejno přitom, zda proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo zda jsou zjevně neúčinné). Samotné územní rozhodnutí pouze naplňuje jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění, kterou je soulad s cíli a úkoly územního plánování (srov. § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění) (obdobně též MALAST, J. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti). Právník, 2020, roč. 159, č. 2, str. 166-185). **Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabavuje vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem.**“ (důraz přidán).

[22] Odkaz stěžovatele na existenci pravomocného územního rozhodnutí a na případnou nutnost jeho změny tedy nelze označit za adekvátní odůvodnění odmítnutí

alternativní trasy plynovodu. Návazně nelze za adekvátní považovat ani tvrzení stěžovatele o vzniku dalších nákladů a o prodloužení celého procesu. Jak již uvedl krajský soud, tyto skutečnosti jsou pouze a jenom nutným důsledkem případné změny územního rozhodnutí. Přehlédnout přitom nelze ani fakt, že tvrzení o dodatečném finančním zatížení byla stěžovatelem v rozhodnutí o vyvlastnění vznesena v naprosto obecné a ničím nepodložené rovině, na což zcela správně upozornil i krajský soud. Ten přitom po stěžovateli nepožadoval vypracování odborného posouzení dané věci, nýbrž mu pouze zcela adekvátně vytkl naprostou obecnost jeho tvrzení (soud pak přitom dodal i to, že nemůže *a priori* vyloučit, že by dopady změny trasy byly natolik závažné, že by prakticky znemožnily realizaci celého projektu, nicméně takový závěr by vyžadoval velmi podrobné a přesvědčivé odůvodnění, které však napadené rozhodnutí o vyvlastnění neobsahuje).

[23] Další stěžovatelem v rozhodnutí o vyvlastnění vznesený argument, že dle vyjádření vyvlastnítele se „*neprojektují plynovodní trasy v nezastavěném území do zpevněných ploch*“, by bylo lze považovat za relevantní. To však pouze za situace, kdyby tento nebyl pouze zcela obecným a ničím nepodloženým tvrzením. Rozhodnutí o vyvlastnění neobsahuje žádný konkrétní důvod, proč by se plynovodní trasy snad neměly v nezastavěném území umísťovat do zpevněných ploch. To přitom nadto za situace, kdy žalobkyně tvrdila, že k tomuto v praxi dochází a že naprojektovaná přeložka plynovodu vede v jiné části taktéž pod pozemní komunikací. V tomto ohledu je tedy rozhodnutí stěžovatele o vyvlastnění skutečně (jak uzavřel již krajský soud) nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tuto chybějící argumentaci přitom nelze dodatečně doplnit v soudním řízení. Soud nemůže nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43). Správní soudnictví je založeno na principu kasačním, což znamená, že soud nemůže správní rozhodnutí měnit ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65). Nemůže proto ani nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí. Ostatně chybějící argumentaci nemůže dodatečně doplňovat ani správní orgán ve vyjádřeních učiněných v rámci soudního řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, 7 Azs 322/2015 - 43, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Z tohoto důvodu nelze přijmout nová doplňující tvrzení stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení I o tom, z jakého důvodu nelze přeložku plynovodu uložit pod pozemní komunikaci (viz např. jejich tvrzení opírající se o zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon). Na věc přitom nemůže mít vliv ani osobou zúčastněnou na řízení I předložený protokol ze dne 19. 4. 2021. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. totiž soud při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[24] Za odůvodňující nezbytnost zásahu do vlastnického práva žalobkyně pak dle názoru kasačního soudu nelze považovat ani tvrzení stěžovatele o tom, že žalobkyně uplatnila námitky stran alternativní trasy plynovodu až na samém sklonku jí stanovené lhůty a že její pozemek je posledním doposud nevyřešeným pozemkem bránícím provedení stavby. Tvrzená skutečnost, že žalobkyně je posledním vlastníkem, se kterým nebyla majetkoprávně vyřešena otázka trasy plynovodu, na věc nemá vliv. Jak správně

pokračování

připomněla sama žalobkyně, to svědčí jediné o tom, že ona s vyvlastněním (na rozdíl od dalších dotčených osob) nesouhlasí. Nadto, přijal-li by zdejší soud tento argument stěžovatele, bylo by bez dalšího možno vyvlastnit jakoukoliv nemovitou věc, která by byla poslední nemovitou věcí potřebnou k realizaci určitého záměru. Takto však právní úprava koncipována není. Podstatné pak není ani to, v jaké fázi vyvlastňovacího řízení začala žalobkyně brojit proti plánované trase přeložky plynovodu. Učinila-li tak v zákonné lhůtě, což stěžovatel v kasační stížnosti nerozporuje, měl stěžovatel povinnost se jejími tvrzeními dostatečně zabývat. To však neučinil (viz výše). Nutno dodat, že žalobkyni nelze dávat k tíži ani to, že svá tvrzení nevznesla již při tvorbě územních plánů, či v územním řízení. Z výše citované judikatury plyne, že územní řízení a vyvlastňovací řízení nemají stejné předměty. Existence územního rozhodnutí vyvlastňovanému nebrání vznést námitky týkající se alternativní trasy záměru a navazujícího menšího omezení soukromých práv až v řízení vyvlastňovacím (obdobné závěry pak jistě platí i o řízení o územním plánu). Na nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o vyvlastnění přitom nemůže nic změnit ani stěžovatelem akcentovaná skutečnost, že stěžovatel se v tomto rozhodnutí zabýval tím, zda žalobkyně bude moci i po zřízení věcného břemene svůj pozemek nadále využívat tak, jako tomu bylo doposud. Uvedený fakt nemá žádnou vypovídací hodnotu ve vztahu k nezbytnosti vyvlastnění věcného práva na pozemku žalobkyně, resp. ve vztahu k tomu, proč není možné realizovat žalobkyní navrženou alternativní trasu přeložky plynovodu. Oporu pro postup stěžovatele pak nelze spatřovat ani v jím odkazovaném bodě 74 rozsudku sp. zn. 6 As 171/2020. V této části rozsudku naopak zdejší soud uvedl, že v „*případě, že mezi dotčenými osobami je i ten, kdo má na dosažení účelu vyvlastnění zájem (včetně např. státu nebo územního samosprávného celku), zpravidla nebude prokázán veřejný zájem na řešení zatěžujícím více nebo zcela jiné osoby*“. Žalobkyní navržená alternativní trasa přeložky plynovodu přitom dle jejího tvrzení vede právě přes pozemky subjektů, u kterých lze presumovat zájem na vybudování dané přeložky (obce Mírotice a Ředitelství silnic a dálnic).

[25] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil krajskému soudu v tom, že odůvodnění rozhodnutí o vyvlastnění ve vztahu k vypořádání tvrzení žalobkyně o možnosti alternativní trasy přeložky plynovodu neobstojí. Toto je v daném rozsahu nezákonné a nepřezkoumatelné. Stěžovatel nedostal své povinnosti zákonně a dostatečně odůvodnit nezbytnost zásahu do vlastnického práva žalobkyně. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit fakt, že stěžovatel je (jako správní orgán) povinen rozhodovat v souladu se zásadou rychlosti a procesní ekonomie a v zákonných lhůtách (stěžovatel přitom v kasační stížnosti ani neuvádí, o jaké konkrétní zákonné lhůty by se mělo v daném případě jednat). Přehlédnout přitom nelze, že předmětem rozhodování stěžovatele bylo vyvlastnění, resp. nucené zřízení věcného břemene na pozemku žalobkyně. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, uvedl, že „*vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci [...] Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno*“. Vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, tj. přichází v úvahu pouze tehdy, pokud neexistuje jiné východisko (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 - 77, č. 1582/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014 - 43). V rozsudku

ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 341/2016 - 41, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*vyvlastnění je podstatným omezením práv vlastníka, a proto je nezbytné trvat na vysoké kvalitě podkladových materiálů v řízení o vyvlastnění, ze kterých musí být jednoznačně zřejmý vyvlastňovaný objekt, důvod vyvlastnění a prokázán veřejný zájem. Nelze připustit, aby došlo k omezení či zbavení vlastnických práv, vyskytnou-li se na základě předložených podkladů v řízení o vyvlastnění pochybnosti, zdali je to pro naplnění deklarovaného účelu vyvlastnění třeba, a tyto pochybnosti nebudou přesvědčivě vyvráceny.*“

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Pro úplnost soud dodává, že svým rozhodnutím nepředjímá, jakým způsobem by měl v dalším řízení stěžovatel otázku možnosti alternativní trasy plynovodu meritorně posoudit.

[27] Ve věci rozhodl zdejší soud v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[28] O náhradě nákladů tohoto řízení kasační soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení náleží úspěšné žalobkyni.

[29] Přiznaná náhrada nákladů řízení spočívá v odměně zástupce žalobkyně v řízení o kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci žalobkyně též náhrada jeho hotových výdajů ve výši 300 Kč. Protože zástupce žalobkyně je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem DPH (Zájeda, Stejskal & Partners s.r.o.), zvyšuje se takto vypočtená odměna a náhrada výdajů o částku odpovídající této dani (sazba daně 21 %) a celkově tak činí 4 114 Kč (viz § 57 odst. 2 *in fine* s. ř. s. či rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2019, č. j. 8 As 276/2017 - 70). Stěžovatel je povinen uhradit žalobkyni uvedenou částku ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 17. června 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu