



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **Ing. M. V.**
bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace**
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2022, č. j. 126956/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2022, č. j. 126956/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 466,50 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „vyvlastnitel“) podle § 24 odst. 3 písm. a) bodu 3. zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo

omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“), ve spojení s § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby

2. dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“) rozhodnuto o odnětí vlastnického práva žalobce k pozemku parc. č. XA v k. ú. X (dále jen „vyvlastňovaný pozemek“), a to pro účely realizace veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury s názvem „D7 MÚK Slaný - západ – Kutrovice“ (dále jen „stavba dopravní infrastruktury Kutrovice“).
3. Žalobce pokládá napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Žalovanému vytýká, že se dostatečným způsobem nevypořádal s žádostí o rozšíření vyvlastnění o pozemek parc. č. XB v k. ú. Kutrovice (nebude-li výslovně uvedeno jinak, nacházejí se všechny dále zmiňované pozemky v témže katastrálním území – pozn. soudu). Žalovaný toliko uvedl, že pozemek parc. č. XB není tzv. zbytkovým pozemkem, aniž by se zabýval důvody, které žalobce přdestřel. Žalobce zdůrazňuje, že podmínky pro rozšíření vyvlastnění podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění byly splněny, jelikož v jeho výslovné žádosti specifikoval, v čem by spočívaly nepřiměřené obtíže v užívání pozemku parc. č. XB, nevztahovalo-li by se rozhodnutí o vyvlastnění i na něj. Jelikož z napadeného rozhodnutí nevyplývá, proč nebylo žádosti žalobce vyhověno, nesplňuje náležitosti kladené na řádné odůvodnění správního rozhodnutí.
4. Žalobce dovozuje, že není na správním uvážení žalovaného, zda rozšíří vyvlastnění o další žalobcem navržený pozemek. V případě splnění zákonných podmínek tak učinit musí. V té souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2013, č. j. 10 A 47/2013-51. Pokud žalovaný nevyhověl žalobcově žádosti, bylo jeho povinností uvést, proč podmínky pro rozšíření vyvlastnění splněny nebyly.
5. Jelikož se napadené rozhodnutí nedotýká pozemku parc. č. XB, tak v konečném důsledku nepřiměřeně zasahuje do vlastnického práva žalobce. Na straně žalobce totiž vznikla sekundární újma v podobě zamezení přístupu na pozemek parc. č. XB, pročez jej nemůže zemědělsky obhospodařovat. Zajištění přístupu přes okolní pozemky odlišných vlastníků je spojeno se značnými náklady, které však nemohou jít k tíži žalobce. Žalovaný se nezabýval tím, že v důsledku vyvlastnění vyvlastňovaného pozemku dojde k dalšímu zásahu do vlastnického práva žalobce, který však již není odůvodněn žádným veřejným zájmem a nesplňuje podmínky subsidiarity a proporcionality. Žalobce proto uzavírá, že napadené rozhodnutí je stíženo i vadou nezákonnosti. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a přiznal mu náhradu nákladů řízení.
6. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se k žalobě nevyjádřili.

Podstatný obsah správního spisu

7. Dne 7. 2. 2022 podal vyvlastnitel žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, jíž se domáhal odnětí vlastnického práva žalobce k vyvlastňovanému pozemku. Žádost odůvodnil tím, že vyvlastňovaný pozemek je určen pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury Kutrovice, k níž bylo Městským úřadem Slaný vydáno rozhodnutí o umístění stavby ze dne 13. 6. 2019, č. j. MUSLANY/27208/2019/SÚ, a jež je vymezena jako veřejně prospěšná stavba v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Vyvlastnitel v žádosti dále uvedl, že žalobce nijak nereagoval na doručený návrh kupní smlouvy a ani nepředložil vlastní znalecký posudek.

8. Žalovaný dne 23. 3. 2022 oznámil účastníkům zahájení vyvlastňovacího řízení ohledně vyvlastňovaného pozemku. Současně nařídil ústní jednání na den 27. 4. 2022. Účastníky řízení poučil, že se na zahájené řízení vztahuje jak zákon o vyvlastnění, tak liniový zákon a že námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání.
9. Z výzvy k označení pozemků pro posouzení možnosti směny ze dne 28. 3. 2022, kterou zaslal vyvlastnitel žalobci, vyplývá, že žalobce v telefonickém hovoru s vyvlastnitelem dne 24. 3. 2022 požádal o prověření možnosti směnít vyvlastňovaný pozemek. Vyvlastnitel žalobce vyzval, aby označil pozemky zapsané na listu vlastnictví č. XC, které by byl ochoten akceptovat v rámci navrhované směny.
10. Na žádost žalobce byl změněn termín konání ústního jednání na den 18. 5. 2022. Žalobce uvedl, že si nepřeje projednání věci v jeho nepřítomnosti, jelikož s vyvlastnitelem jedná o směně pozemků.
11. Dne 21. 4. 2022 podal žalobce žádost o rozšíření vyvlastnění o pozemek parc. č. XB, který sousedí s vyvlastňovaným pozemkem. Žalobce uvedl, že jiným přístupem na pozemek parc. č. XB než přístupem z vyvlastňovaného pozemku nedisponuje. Pozemek parc. č. XB je přitom užíván k zemědělské činnosti. Zajištění náhradního přístupu by pro žalobce znamenalo značné obtíže, které dále specifikoval. Například v případě přístupu na pozemek parc. č. XB ze silnice I. třídy č. 7 přes pozemky parc. č. XD a XE, v k. ú. X, by žalobce musel jednat se dvěma odlišnými vlastníky a za účelem průjezdu zemědělské techniky by musely být odstraněny vzrostlé stromy a keře, k jejichž pokácení je nutné obstarat povolení dle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Dále žalobce poukázal na další možné varianty, které však znamenají buď jednání s dalšími vlastníky, kteří se mohou snažit eliminovat průjezd zemědělské techniky přes své pozemky, nebo omezení, která přinese realizovaná dálnice D7.
12. Na ústním jednání žalovaný seznámil účastníky řízení s obsahem správního spisu. Žalobce opětovně navrhl rozšíření vyvlastnění o pozemek parc. č. XB a odkázal na svou dřívější žádost. Zmínil, že usiluje o dosažení dohody o směně pozemků a doložil komunikaci se Státním pozemkovým úřadem. Vyvlastnitel podotkl, že pozemek parc. č. XB má více než 1 000 m² a nejde tak o zbytkový pozemek. Zároveň předložil kopii katastrální mapy s označením nových sjezdů na tento pozemek a požádal o vydání mezitímního rozhodnutí.
13. V napadeném rozhodnutí žalovaný nejprve zrekapituloval průběh vyvlastňovacího řízení. Podotkl, že stavba dopravní infrastruktury „D7 MÚK Slaný - západ – Kutrovice“ je veřejně prospěšnou stavbou budovanou za účelem rozvoje a modernizace dopravní infrastruktury, uspokojování přepravních potřeb veřejnosti, jakož i zajištění bezpečnosti dopravy a rozvíjení ekologicky šetrnější dopravy. Žalovaný shledal, že v projednávaném případě veřejný zájem převažuje nad zájmem na zachování vlastnického práva žalobce. Vyvlastnění lze provést jen v rozsahu nezbytném k dosažení účelu vyvlastnění. Žalovaný zjistil, že vyvlastňovaný pozemek byl oddělen z pozemku parc. č. XF. Jelikož byly splněny všechny zákonné podmínky, rozhodl žalovaný o odnětí vlastnického práva k vyvlastňovanému pozemku.

Splnění procesních podmínek

14. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené, přičemž shledal, že se jedná o žalobu věcně projednatelnou. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
15. Soud rozhodl o žalobě bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Posouzení věci soudem

16. V první řadě se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí stran posouzení žalobcovy žádosti o rozšíření vyvlastnění o pozemek parc. č. XB.
17. Podle § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze vyvlastnění *„provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.“*
18. Podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění platí, že *„[n]ení-li možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá, i když není nezbytné k dosažení daného účelu.“*
19. Podle § 3 odst. 1 liniového zákona *„[p]ro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným pro uskutečnění dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací platí zákon o vyvlastnění, pokud tento zákon nestanoví jinak.“*
20. Podle § 4a odst. 1 liniového zákona *„[d]ospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnitelů mezitímní rozhodnutí¹⁵⁾ obsahující výroky podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění (dále jen „meztímní rozhodnutí“).“*
21. Podle § 68 odst. 3 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se v odůvodnění rozhodnutí *„uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“*
22. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zruší soud bez jednání pro vady řízení rozsudkem napadené rozhodnutí, trpí-li nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
23. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) plyne, že *„[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“* (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Zároveň však NSS v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, shrnul judikaturu

k otázce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů následovně: „Současné je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 AfS 212/2006-74, publ. pod č.1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 AfS 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43).“ Obdobně rozhodl NSS v rozsudku ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21. Soud proto stručně uvádí, že z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Na druhou stranu však povinnost odůvodnit rozhodnutí nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně například náleze Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11).

24. Dále je třeba podotknout, že o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů jde tehdy, pokud se správní orgán určitou pro posouzení věci významnou skutečností vůbec nezabýval. Jde nejen o případ, kdy se správní orgán k takové skutečnosti v napadeném rozhodnutí vůbec nevyjádřil a ani k ní nečinil v průběhu řízení žádné dokazování (neshromáždil podklady), ale též o případ, kdy správní orgán sice shromáždil podklady pro rozhodnutí vypovídající o rozhodné skutkové otázce, ovšem nijak tyto podklady nezhodnotil a neučinil z nich ve vztahu k této otázce žádný skutkový závěr (komentář k § 76 odst. 1 s. ř. s., Kühn, Z., a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019). Po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že právě touto vadou napadené rozhodnutí trpí, neboť z něj nelze zjistit, jak žalovaný uvažil o žádosti žalobce ohledně rozšíření vyvlastnění o pozemek parc. č. XB.
25. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění modifikuje princip, dle kterého lze vyvlastnění provést toliko v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu vyvlastnění (viz § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Umožňuje totiž, aby vyvlastňovací úřad rozšířil vyvlastnění i na (nejen) pozemky, které nelze bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene užívat buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Má-li v důsledku vyvlastnění dojít k zásadnímu znehodnocení další nemovitosti či práva odpovídajícímu věcnému břemenu vyvlastňovaného, je zcela na místě, aby vyvlastňovaný žádal rozšíření vyvlastnění. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění je totiž třeba vnímat jako součást práva na náhradu za vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 89/2015-30, body 13 – 15). Zároveň je třeba § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění chápat jako procesní nástroj k ochraně vyvlastňovaného, díky

kterému se může domoci spravedlivé náhrady za snížení hodnoty jeho majetku v důsledku vyvlastnění, a to i tehdy, když nejsou dotčeny pozemky nebo stavby pro dosažení účelu vyvlastnění nezbytné (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 22/2017-59). S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že vyvlastňovací úřad je povinen se k žádosti vyvlastňovaného zabývat tím, zdali v důsledku vyvlastnění nebude užívání pozemku, stavby nebo jejich částí, případně práva odpovídajícího věcnému břemenu zcela vyloučeno, případně zda jejich užívání nebude možné pouze s nepřiměřenými obtížemi. Přitom je nerozhodné, že dotčené nemovitě věci či právo odpovídající věcnému břemenu nemají pro vyvlastnítele význam, jelikož § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění výslovně stanovuje, že podmínka nezbytnosti pro účel vyvlastnění nemusí být v daném případě splněna. Zákon toliko požaduje, aby vyvlastňovaný o rozšíření vyvlastnění požádal a byla splněna podmínka nemožnosti dané statky užívat buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi.

26. Zároveň je třeba trvat na požadavku, aby vyvlastňovací úřad posoudil důvodnost žádosti o rozšíření vyvlastnění v rámci vedeného vyvlastňovacího řízení společně s rozhodováním o vyvlastnění pozemku, stavby či práva odpovídajícího věcnému břemenu, jichž se žádost vyvlastnítele týká, a svůj závěr dostatečným způsobem v rozhodnutí o vyvlastnění odůvodnil. Na žádost o rozšíření vyvlastnění podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění je totiž nutno pohlížet jako na námitku proti rozsahu vyvlastnění, kterou je třeba uplatnit v návaznosti na koncentrační zásadu nejpozději při ústním jednání, jak dovodil NSS již v rozsudku ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005-63, č. 880/2006 Sb. Byť se tento rozsudek týkal právní úpravy vyvlastnění v tehdy účinném stavebním zákoně [srov. § 113 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 110 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb.], lze jej s ohledem na obdobnou nyní účinnou právní úpravu v § 4 odst. 3 ve spojení s § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění aplikovat i v současnosti (viz rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 68/2015-32, bod 27). V rámci rozhodnutí, kterým je rozhodováno o žádosti vyvlastnítele, je vyvlastňovací úřad přitom povinen vypořádat námitky vznesené účastníky řízení, tj. i případný požadavek na rozšíření vyvlastnění (viz § 68 odst. 3 správního řádu).
27. Ve prospěch tohoto názoru svědčí i potřeba vyvlastňovací řízení neatomizovat do dílčích částí, neboť s ohledem na princip ekonomie řízení by měla být otázka vyvlastnění majetkových hodnot dotčené osoby posouzena komplexně. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění lze aplikovat pouze ve spojitosti s vyvlastňovacím řízením vedeným na žádost vyvlastnítele. Negativní zásah spočívající v nemožnosti užívat (či jen s nepřiměřenými obtížemi) pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu je důsledkem vyvlastnění, tudíž by vyvlastňovací úřad měl tuto námitku vypořádat při posuzování důvodnosti a splnění podmínek vyvlastnění. V tomto směru lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2013, č. j. 10 A 47/2013-51, v němž tento soud dovodil, že až relevantní skutková zjištění doplněná k žádosti vyvlastňovaného o rozšíření vyvlastnění umožňují rozhodnout o vyvlastnění celého pozemku, či jen jeho části bez zůstatkového dílu. I NSS judikuje, že fragmentace souboru pozemků a staveb nezbytných pro účel vyvlastnění jde proti požadavku minimalizace zásahu do vlastnického práva vyvlastňovaného, odporuje účelu právní úpravy vyvlastnění a nerespektuje princip ekonomie řízení (viz rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 22/2017-59). Obdobně lze uvedený závěr vztáhnout i na případy, kdy pozemky a stavby nejsou nezbytné pro účel vyvlastnění, avšak v důsledku vyvlastnění vyvlastňovaného pozemku, se nepřiměřeně zasahuje do možnosti je užívat. Zásahy do vlastnického práva vyvlastňovaného by měly být posouzeny komplexně ve vzájemných

souvislostech tak, aby se pokud možno minimalizovaly. Případné samostatné rozhodování o žádosti o rozšíření vyvlastnění by v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení vyvlastňovací řízení dále prodlužovalo, neboť by proti takovému rozhodnutí byly přípustné opravné prostředky, potažmo soudní přezkum.

28. Posuzování požadavku vyvlastňovaného o rozšíření vyvlastnění odděleně od hodnocení důvodnosti vyvlastnění vyvlastňovaného pozemku či stavby by se nadto mohlo negativně promítnout v otázce přiznání náhrady za vyvlastnění. Náhrada se podle § 10 odst. 3 zákona o vyvlastnění vždy stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. K okamžiku rozhodování o náhradě proto již musí mít vyvlastňovací úřad otázku, na jaké pozemky, stavby či práva odpovídající věcným břemenům se vyvlastnění vztahuje, definitivně vyřešenu. Nelze ani pominout, že místo peněžní náhrady se vyvlastňovaný může s vyvlastnitelem dohodnout na poskytnutí jiného pozemku či stavby (viz § 11 zákona o vyvlastnění), proto pro vyvlastňovaného může být klíčové, že se jediné rozhodnutí o vyvlastnění vztahuje jak na primární předmět vyvlastnění, tak na např. zbytkové pozemky. Vyvlastňovanému se tím otevírá výhodnější vyjednávací pozice s vyvlastnitelem, neboť jako protihodnotu nabízí např. pozemky o větší výměře či hodnotě, které odpovídají náhradním pozemkům vyvlastnítele způsobilým být předmětem dané směny, aniž by bylo nutné vyrovnávat případný rozdíl v ceně vyvlastňovaných a náhradních pozemků v penězích. Naopak rozhodoval-li by vyvlastňovací úřad o žádosti o rozšíření vyvlastnění až následně (tj. i poté, co bylo již rozhodnuto o náhradě za vyvlastňovaný pozemek), byla by vyjednávací pozice vyvlastňovaného při jednání o směně pozemků nedůvodně ztížena, neboť za jeho zbytkový pozemek již nebude možné žádný náhradní pozemek poskytnout. Rozšíření vyvlastnění tak zjevně dopadá i do oblasti náhrady za vyvlastnění, a proto musí vyvlastňovací úřad přistupovat k vyvlastňovacímu řízení komplexně.
29. Soud uzavírá, že jen při dodržení nastíněného postupu (tj. vypořádání žádosti vyvlastňovaného o rozšíření vyvlastnění společně s posouzením důvodnosti žádosti vyvlastnítele o vyvlastnění) bude moci soud při následném soudním přezkumu zhodnotit, zdali vyvlastňovací úřad nepostupoval svévolně a v samém důsledku nezkrátil vyvlastňovaného na jeho základních právech vyplývajících z čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
30. Výše uvedené důvody vedou soud i k závěru, že nelze po vyvlastňovaném požadovat, aby se rozhodnutí o žádosti o vyvlastnění domáhal v případě jejího opomenutí vyvlastňovacím úřadem žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Rozhodování o požadavku vyvlastňovaného na rozšíření vyvlastnění je integrální součástí vyvlastňovacího řízení, které vyvlastňovací úřad zakončí rozhodnutím o vyvlastnění. Tímto rozhodnutím v návaznosti na princip ekonomie řízení vyčerpá celý předmět vedeného vyvlastňovacího řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 34/2013 – 24, dle něhož je správní orgán zásadně povinen rozhodnout o celém předmětu řízení v rozhodnutí, kterým se správní řízení končí). Zároveň soud shora uvedl, že žádost o rozšíření vyvlastnění je nutno vnímat jako námitky proti rozsahu vyvlastnění. Vyvlastňovací úřad proto nemůže rozhodnout o splnění podmínek vyvlastnění, aniž by tyto námitky vypořádal. Neučiní-li tak, zatíží své rozhodnutí podstatnou vadou. Není proto namístě, aby se vyvlastňovaný dožadoval vydání samostatného rozhodnutí

o své žádosti nečinností žalobou. Vyvlastňovací úřad je povinen takovou žádost posoudit již v rozhodnutí, kterým rozhoduje o žádosti vyvlastnítele.

31. Shora dovozené se uplatní i v případě, že vyvlastňovací úřad rozhodl o vyvlastnění mezeitímním rozhodnutím podle § 4a odst. 1 liniového zákona, neboť liniový zákon nestanovuje v tomto případě odchýlnou úpravu od zákona o vyvlastnění, tj. možnost posoudit žádost o rozšíření vyvlastnění až v dalším navazujícím rozhodnutí (viz § 3 odst. 1 liniového zákona). Mezeitímní rozhodnutí vydá vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastnítele tehdy, pokud se vyvlastňovací řízení týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k liniovému zákonu, a zároveň pokud jsou veškeré podmínky pro vyvlastnění s výjimkou určení výše náhrady splněny. Posoudit případnou žádost vyvlastňovaného o rozšíření vyvlastnění proto z podstaty věci musí vyvlastňovací úřad v rámci vydaného mezeitímního rozhodnutí, jelikož po jeho vydání rozhoduje již jen o výši náhrady za vyvlastnění. Pouze za účelem jejího určení se poté vyvlastňovací řízení vede. V takovém případě však už musí být postaveno najisto, za jaké pozemky, stavby či práva odpovídající věcným břemenům má být náhrada poskytnuta. I v případě mezeitímního rozhodnutí musí vyvlastňovací úřad posoudit veškeré námitky týkající se vyvlastnění, tj. vyhodnotit i případnou žádost o rozšíření vyvlastnění. Aniž by ji vyvlastňovací úřad posoudil, nemůže dospět k závěru, že jsou splněny veškeré podmínky pro vyvlastnění s výjimkou určení výše náhrady. Mezeitímní rozhodnutí představuje toliko možnost rozhodnout o vyvlastnění dříve, než bude stanovena výše náhrady za vyvlastnění. Nelze jím však obcházet povinnost nahlížet na podmínky vyvlastnění v celistvosti (kromě určení výše náhrady).
32. V projednávané věci z obsahu správního spisu zjevně vyplývá, že žalobce požádal o rozšíření vyvlastnění o pozemek parc. č. XB písemnou žádostí ze dne 21. 4. 2022. V této žádosti zároveň uvedl důvody, pro které má za to, že pozemek parc. č. XB bude moci bez vyvlastňovaného pozemku užívat pouze s nepřiměřenými obtížemi (viz bod 10. výše). Svou žádost zopakoval na ústním jednání.
33. Z napadeného rozhodnutí soud zjistil, že žalovaný se řádně podanou a srozumitelnou žádostí žalobce o rozšíření vyvlastnění nikterak nezabýval. V napadeném rozhodnutí nelze nalézt žádnou (třeba stručnou) úvahu žalovaného, jak žádost žalobce a důvody v ní uvedené hodnotil. Soud přitom vysvětlil, proč je nezbytné, aby se žalovaný požadavkem na rozšíření vyvlastnění zabýval již v napadeném rozhodnutí. Jestliže tak neučinil, zatížil své rozhodnutí podstatnou vadou.
34. V žalobě poukazuje žalobce na to, že žalovaný v mezeitímním rozhodnutí ve vztahu k žádosti o rozšíření vyvlastnění uvedl pouze, že: *„bylo konstatováno, že navržený pozemek parc. č. XB v k. ú. X má více než 1000 m², nejedná se tedy o tzv. „zbytkový“ pozemek.“* Soud přisvědčuje žalobci, že tuto pasáž nelze považovat za reakci žalovaného na žádost žalobce, neboť citovaná věta se nachází v části odůvodnění, ve které žalovaný rekapituloval průběh správního řízení, konkrétně vyjádření vyvlastnítele při ústním jednání. Jde tak pouze o argumentaci vyvlastnítele vznesenou při ústním jednání, kterou ale žalovaný již nijak nerozvedl a ani na ni nereagoval. Pokud by snad soud i připustil, že tento závěr vyslovil sám žalovaný, nemohl by ani tak považovat takové odůvodnění za dostatečné, neboť se zcela mýlí s podmínkami, které pro rozšíření vyvlastnění stanovuje § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, a důvody, které žalobce uvedl ve své žádosti ze dne 21. 4. 2022. K rozsahu vyvlastnění se žalovaný vyjadřuje jen následujícím konstatováním: *„Vyvlastnění lze provést*

jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění. Nezbytný rozsah vyvlastnění je další podmínkou vyvlastnění. Vyvlastňovací úřad zjistil, že předmětný pozemek byl oddělen z pozemku parcelní číslo XF v k.ú. X“. Tedy ani v této části odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný rozšířením vyvlastnění nikterak nezabýval. V podstatě se omezil na citaci zákonného ustanovení, aniž by reflektoval konkrétní skutkové okolnosti případu. Pro výše uvedené je tudíž napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něho není zřejmé, zda se žalovaný žádostí žalobce vůbec zabýval, případně jak ji hodnotil a jaké z ní vyvodil závěry. Napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky, které na odůvodnění správního rozhodnutí klade § 68 odst. 3 správního řádu. Posouzení žádosti o rozšíření vyvlastnění je přitom kruciólní i z hlediska ochrany základních práv žalobce. Pokud se žalovaný s argumentací žalobce v tomto směru žádným způsobem nevypořádal, nelze jeho postup aprobovat.

35. Soud podotýká, že mu v tomto soudním řízení nepřísluší hodnotit důvody, o které žalobce opřel svou žádost o rozšíření vyvlastnění, a zda v důsledku vyvlastnění bude moci užívat pozemek parc. č. XB jen s nepřiměřenými obtížemi, aniž by se žádostí žalobce nejprve řádně a přezkoumatelným způsobem zabýval žalovaný. Soud proto ani neposuzoval, zda je žádost žalobce o rozšíření vyvlastnění důvodná či nikoliv. Takový závěr je v první řadě na žalovaném, který bude muset v tomto směru doplnit nezbytná skutková zjištění. Soud je oprávněn úvahu žalovaného v následném soudním řízení toliko přezkoumat. Pro nyní projednávanou věc je podstatné, že žalobce o rozšíření vyvlastnění požádal, uvedl důvody, které mohou být z hlediska § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění relevantní, a že žalovaný tuto žádost opomněl jakkoliv zohlednit.
36. S ohledem na výše uvedené by bylo předčasné a v tuto chvíli i nadbytečné posuzovat druhou žalobní námitku, dle níž došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva žalobce v důsledku nerozšíření vyvlastnění i na pozemek parc. č. XB. Zjištěná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí totiž soudu brání, aby žalobní bod řádně vypořádal. Tento závěr není v rozporu s § 2 odst. 4 liniového zákona, dle kterého je soud povinen rozhodnout o všech žalobních bodech, neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné do té míry, že vylučuje jeho přezkum v mezích uplatněného žalobního bodu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 As 36/2021-77, č. 4224/2021 Sb. NSS).
37. Soud neprováděl dokazování listinami, které žalobce v žalobě označil jako důkazní prostředky, jelikož byly součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. S ohledem na výše uvedené závěry soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), ve kterém se žalovaný přezkoumatelným způsobem vypořádá s žádostí žalobce o rozšíření vyvlastnění. Vysloveným právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.

40. Žalovaný ve věci úspěch neměl a náhrada nákladů řízení mu proto nepřisluší. Úspěšnému žalobci náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplacených soudních poplatcích ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále jen „advokátní tarif“], a za jeden úkon (návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) v poloviční výši 1 550 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d), odst. 2 advokátního tarifu], tj. 7 750 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 900 Kč, celkem tedy 8 650 Kč, vše zvýšeno o částku 1 816,50 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek, neboť zástupce žalobce je společníkem právnické osoby vykonávající advokacii, která je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto je součástí nákladů řízení žalobce daň z přidané hodnoty, kterou je tato právnická osoba povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly, činí 14 466,50 Kč (4 000 + 10 466,50). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci celkem částku 14 466,50 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).
41. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, přičemž současně neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by ji měl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě jednoho týdne ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23. ledna 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu