



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové v právní věci

žalobců: a) E. N.,
b) J. N.,
c) T. N.,
všichni bytem X,
všichni zastoupeni advokátem JUDr. Ivanem Hejlem,
se sídlem Vyšehradská 420/19, Praha,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha,
o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2023, č. j. 037884/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2023, č. j. 037884/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení částku 10 243,60 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců, advokáta JUDr. Ivana Hejla.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení částku 10 243,60 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců, advokáta JUDr. Ivana Hejla.
- IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni c) na náhradě nákladů řízení částku 10 243,60 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců, advokáta JUDr. Ivana Hejla.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2023, č. j. 037884/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 24 odst. 3 písm. a) bod. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, s odkazem na § 170 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), 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 pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“), rozhodnuto o omezení vlastnického práva žalobců – spoluvlastníků k pozemku parc. č. XA v k. ú. X (dále též jen „předmětný pozemek“; níže označené pozemky jsou ve stejném katastrálním území, soud proto bude uvádět pouze parcelní čísla) v rozsahu nově vymezeného práva odpovídajícího věcnému břemeni - služebnosti inženýrské sítě ve prospěch společnosti ČEZ Distribuce, a.s. (dále též jen „ČEZ“), váznoucímu na části pozemku podle geometrického plánu číslo XB. O omezení vlastnického práva žalobců bylo rozhodnuto za účelem realizace záměru SO 410 Přeložka venkovního vedení 2 x 22 kV ČEZ, který je součástí objektové stavby veřejně prospěšné stavby dálnice D8 s názvem „D8 MÚK Zdiby, rozšíření Prosecké radiály, etapa 2, direktní větev“.
2. Žalobci považují napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť existuje jiná možnost, jak docílit účelu vyvlastnění, a to uzavřením dvoustranné smlouvy, která by vyřešila požadavky vyvlastnítele ČEZ a ke které jsou žalobci dlouhodobě a konzistentně připraveni. V takovém případě nelze mezitímní rozhodnutí podle liniového zákona vůbec vydat. Extenzivní výklad vyvlastňovacího úřadu ohledně jeho pravomoci je nezákonný. Vyvlastňovací řízení se týká předmětného pozemku ve spoluvlastnictví žalobců, tedy téhož, ke kterému se vztahuje již dřívější rozhodnutí žalovaného o vyvlastnění ve prospěch společnosti CETIN a.s., které bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 55 A 67/2022-64. Žalobci odkázali na odůvodnění citovaného rozsudku, ve kterém soud formuloval postup při vyvlastnění. Žalovaný jej nevzal v úvahu a v napadeném rozhodnutí svou argumentaci rozšířil pouze o citace a odkazy na konstantní judikaturu, popř. nelogické a nepravdivé důvody. Pokud by žalobci v roce 2017 věděli při jednání a uzavření kupní smlouvy na oddělený pozemek parc. č. XC, jaké další závazky mají následně degradovat jejich bonitní pozemek, neuzavřeli by kupní smlouvu, aniž by dosáhli dohody o vyřešení všech souvisejících zátěží/břemen. Žalovaný se opakovanou námitkou žalobců o jednání v rozporu s dobrými mravy nezabýval. Žalobci dlouhodobě deklarují svůj zájem na vyřešení situace. Cílem žalobců je podzemní uložení liniových vedení přes jejich pozemek a nikoliv snaha maximalizovat obvyklou cenu za přeložení nadzemního vedení. Žalobci zadali zpracování znaleckého posudku, ze kterého vyplývá řádový rozdíl mezi dopadem přeložky nadzemního a podzemního elektrického vedení na hodnotu předmětného pozemku. Znalecký posudek předložený vyvlastnítelem (společností ČEZ) je zcela nepoužitelný, neboť neocenuje předmětný pozemek v obvyklé ceně, i když je to možné, což samo o sobě zakládá další důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť vyvlastnitel nepředložil řádný posudek pro účely vyvlastňovacího řízení. V současné době Ředitelství silnic a dálnic (dále též jen „ŘSD“) nedisponuje pravomocným stavebním povolením k vlastní výstavbě komunikace – sjezdu z dálnice D8.
3. Žalobci navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

4. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že v projednávané věci se jedná o uskutečnění veřejně prospěšné stavby dálnice D8, a na předmětném pozemku je požadováno omezení vlastnického práva k pozemku za účelem zřízení věcného břemene. Účelem této veřejně prospěšné stavby je zvýšení bezpečnosti při odbočování a eliminace kongescí (dopravní zácpy) ve značně zatíženém směru D8 – I/9 směr Mělník. Stavba dálnice D8 je v liniovém zákoně výslovně zmíněna. Stavba je veřejně prospěšnou stavbou dopravní a technické infrastruktury, čímž je naplněn účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem. Současně je dán i veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění, neboť stavba je prioritním projektem státu v oblasti dopravní infrastruktury a veřejný zájem na realizaci takto společensky významné stavby bezpochyby převažuje nad zachováním dosavadního práva vyvlastňovaných (žalobců). Vzhledem ke skutečnosti, že umístění stavby je v souladu s územně plánovací dokumentací a územními plány dotčených obcí a vyhovuje i obecným požadavkům na využívání území, je splněna podmínka vyvlastnění podle § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění. Žalovaný dodal, že nyní je již pozdě řešit umístění kabelu, protože pokud žalobci s jeho umístěním nad zemí nesouhlasili, měli to řešit v územním řízení, ve kterém k tomu měli dostatek právních prostředků. Žalovanému nepřísluší přezkoumávat pravomocné rozhodnutí, dle kterého bude elektrické vedení umístěno nad zemí, protože na rozdíl od stavebního úřadu pro dané posouzení nemá potřebné podklady a informace.
5. Žalobci v replice ze dne 3. 5. 2023 zopakovali, že pro stavbu nebylo vydáno stavební povolení. Pro vydání napadeného rozhodnutí neexistuje zákonný důvod, neboť hlavní účel institutu mezitímního vyvlastnění nebyl a ani nemůže být naplněn. Nejsou splněny podmínky předepsané zákonem pro vyvlastnění, jelikož žalobci jsou připraveni splnit potřeby vyvlastňovatele uzavřením dvoustranného právního úkonu.

Obsah správního spisu

6. Žalovaný obdržel dne 19. 5. 2022 žádost společnosti ČEZ (dále též jen „vyvlastnitel“) o vyvlastnění práva odpovídajícímu věcnému břemeni k části předmětného pozemku parc. č. XA (orná půda) o celkové výměře 8 931 m² ve vlastnictví žalobců. Vyvlastnitel uvedl, že vyvlastnění je navrhováno za účelem uskutečnění stavby dálnice. Vyvlastnitel se konkrétně domáhal zřízení věcného břemene a provozování zařízení distribuční soustavy na předmětném pozemku. V žádosti též popsal, že žalobci coby vlastníci předmětného pozemku byli prvně osloveni dopisem ze dne 29. 11. 2021, na který navazovala komunikace s jejich právním zástupcem. Byla připravována smlouva o zřízení věcného břemene, avšak nedošlo ke shodě mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovanými. Jelikož byl návrh ze strany vlastníků (žalobců) předmětného pozemku odmítnut, vyvlastniteli se nepodařilo uzavřít návrh smlouvy jako smlouvy o získání práv k předmětnému pozemku odpovídajících věcnému břemeni potřebnému pro uskutečnění účelu vyvlastnění.
7. Žalovaný uvědoměním ze dne 17. 8. 2022 oznámil všem známým účastníkům řízení zahájení vyvlastňovacího řízení s tím, že v řízení bude postupováno podle zákona o vyvlastnění a podle liniového zákona. Zároveň nařídil ústní jednání. Dle protokolu o ústním jednání ze dne 4. 10. 2022, č. j. 121779/2022/KUSK, byli na jednání přítomni právní zástupci vyvlastnitelů i žalobců. Vyvlastňovací úřad seznámil přítomné s podklady žádosti a spisovým materiálem. Vyjádření přítomných bylo podáno dodatečně a písemně. Žalobci ve vyjádření ze dne 4. 10. 2022 namítli, že ŘSD jednalo během jednání o prodeji a rozdělení předmětného pozemku nepoctivě a v rozporu s dobrými mravy, neboť neinformovala vyvlastňované o budoucí nutnosti přeložky telekomunikačního a energetického vedení na zbývající části pozemku. Ať již se jednalo o chybu či nepoctivý úmysl přimět nejprve žalobce

k uzavření kupní smlouvy na část pozemku nutnou k výstavbě komunikace za reálnou cenu a následně je silovým jednáním donutit k uzavření dvou smluv o zřízení služebnosti, nemůže tento způsob jednání obstát ve vyvlastňovacím řízení a před soudem. Při osobních setkáních žalobců s vyvlastnitelem tento nejdříve přistoupil na návrh uložení přeložky energetického vedení do země, avšak ŘSD toto odmítlo. Dle žalobců tak ŘSD postupuje zcela neehospodárně a iracionálně z hlediska nárůstu investičních nákladů a vyvlastňovatel nemůže svobodně projevit svou vůli. Argumentaci vyvlastňovatele o nemožnosti kompromisního řešení kvůli nutnosti víceprací žalobci odmítli, neboť celá situace vznikla výhradně nepoctivým jednáním ŘSD. Znalecký posudek předložený vyvlastnitelem je zcela nepoužitelný, neboť nestanovil cenu obvyklou, ale zjištěnou k roku 2017. Z tohoto důvodu byli žalobci nuceni zpracovat vlastní posudek, který předložili vyvlastňovacímu úřadu dne 27. 9. 2022 (znalecký posudek ze dne 20. 9. 2022, č. 1726-09-2022, který určil obvyklou cenu věcného břemene ve výši 696 730 Kč).

8. Dne 15. 3. 2023 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že pro stavbu SO 410 – Přeložka venkovního vedení 2 x 22 kV ČEZ bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby Městským úřadem Klecany dne 12. 6. 2017, č. j. 4446/2017, které nabylo právní moci dne 18. 7. 2017, a rozhodnutí o změně umístění stavby Městským úřadem Klecany dne 7. 12. 2017, č. j. 9079/2017, které nabylo právní moci dne 11. 1. 2018. V souvislosti s realizací stavby vyvstala mj. potřeba realizace přeložky nadzemního elektrického vedení na předmětném pozemku. V odůvodnění se žalovaný vyjádřil k požadavku žalobců ohledně uložení vedení do země. Uvedl, že žalobci měli tuto námitku řešit v proběhlém územním řízení, kde k tomu měli dostatek právních prostředků. Vyvlastňovacímu úřadu nepřísluší přezkoumávat pravomocné územní rozhodnutí, ve kterém bylo rozhodnuto, že elektrické vedení bude umístěno nad zemí, protože na rozdíl od stavebního úřadu pro dané posouzení nemá potřebné podklady a informace.

Posouzení věci soudem

9. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas (viz níže), osobami k tomu oprávněnými a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené, přičemž shledal, že se jedná o žalobu věcně projednatelnou.
10. Žalobci brojí proti napadenému rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí podat ve lhůtě do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Dle § 2 odst. 2 liniového zákona se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 zkracují na polovinu. Žalobci tedy mohli podat žalobu proti napadenému rozhodnutí do jednoho měsíce od chvíle, kdy jim bylo rozhodnutí doručeno. Napadené rozhodnutí bylo žalobcům doručeno dne 17. 3. 2023. Žaloba byla doručena soudu dne 7. 4. 2023, byla tedy podána včas.
11. V dalším kroku již soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí 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.). Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud shledal, že žaloba je důvodná, jelikož napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění.

12. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu 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 ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Jak však konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, „[n]epřezkoumatelnost 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. 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. 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“. Srovnej též např. rozsudek ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21. Stručně řečeno, z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Povinnost odůvodnit rozhodnutí však z druhé strany nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11).
13. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.
14. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.
15. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.
16. 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.
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. 2 zákona o vyvlastnění musí být veřejný zájem na vyvlastnění prokázán ve vyvlastňovacím řízení.
19. Vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, tj. přichází v úvahu pouze tehdy, pokud neexistuje jiné východisko (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 – 77). 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.*“
20. Otázkou podmínek vyvlastnění se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 – 66, ve kterém 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. 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: Sbírnka 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“ (pozn. zvýraznění provedena soudem).*

21. Žalobci v tomto směru namítali, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť z jejich strany existuje jiná možnost jak docílit účelu vyvlastnění. Silové prolomení zásady nedotknutelnosti vlastnického práva proto není v jejich případě na místě. Stejně tak žalobci namítali, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se tímto žalovaný nezabýval. Žalovaný se také nezabýval námitkou žalobců ohledně dlouholetého jednání stran v rozporu s dobrými mravy. Žalobci též namítali, že znalecký posudek žalovaného není na věc použitelný, neboť neoceňuje pozemky v ceně obvyklé. I z tohoto důvodu je tak rozhodnutí nezákonné, neboť vyvlastnitel nepředložil řádný posudek pro účely vyvlastňovacího řízení.
22. Soud předně uvádí, že obdobnou žalobou se zabýval již dříve, neboť žalobci napadli mezitímní rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2022, č. j. 104278/2021/KUSK ÚSR/Ha, kterým rozhodl o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene – služebnosti k předmětnému pozemku, a to v rozsahu práva odpovídajícímu věcnému břemeni ve prospěch společnosti CETIN a.s., ke zřízení, provozování, opravování a udržování podzemního komunikačního vedení veřejné komunikační sítě (stavební objekt SO 460). Soud citované rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení právě z důvodu nepřezkoumatelnosti. Citované rozhodnutí neobsahovalo takové skutečnosti a úvahy, aby umožňovalo soudní přezkum na základě žalobních bodů. Žalovaný se vůbec nezabýval tím, zda bylo možné účelu vyvlastnění dosáhnout pro žalobce šetrnějším způsobem (princip subsidiarity), nevyjádřil se ani k vytýkaným vadám kontraktačního procesu. Žalobci mají za to, že týmiž vadami trpí i nyní napadené rozhodnutí.
23. Soud se nejdříve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí nastává z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. 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 k ní správní orgán vůbec nevyjádřil v napadeném rozhodnutí a ani k ní nečinil v průběhu řízení žádné dokazování (neshromáždil podklady), ale též o případ, kdy správní orgán sice shromáždil podklady rozhodnutí vypovídající o

rozhodné skutkové otázky, 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).

24. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejdříve obecně poukázal na zákonné podmínky vyvlastnění. Uvedl, že zřídil služebnost inženýrské sítě k předmětnému pozemku za účelem realizace veřejně prospěšné stavby dálnice D8. Konkrétně byl předmětný pozemek dotčen přeložkou venkovního vedení označenou jako SO 410, která byla součástí objektové skladby veřejně prospěšné stavby dálnice D8. V případě uvedené přeložky se jednalo o stavbu související se stavbou hlavní. Účelem této stavby je zvýšení bezpečnosti při odbočování a eliminace dopravních zácp ve značně zatíženém směru D8-I/9 směr Mělník. Žalovaný dodal, že stavba je v souladu se zásadami územního rozvoje Středočeského kraje VPS D017, úprava MÚK Zdiby, a územně plánovací dokumentací obcí. Pro stavební objekt S410 Přeložka venkovního vedení bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby. K veřejnému zájmu v oblasti dopravy žalovaný dále uvedl, že je spatřován v zájmu veřejnosti na bezpečnosti dopravy, na uspokojování přepravních potřeb i na rozvíjení ekologicky šetrnější dopravy. Žalovaný též definoval pojem veřejně prospěšná stavba, kterou je dle stavebního zákona stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Předmětná stavba je dle § 17 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve spojení s § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona veřejně prospěšnou stavbou dopravní a technické infrastruktury, čímž je naplněn účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem. Veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění dle názoru žalovaného převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaných.
25. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vypořádal i s námitkami žalobců. Předně uvedl, že v době platnosti územního rozhodnutí byla podána žádost o vydání stavebního povolení, které bylo následně vydáno, takže podmínka § 93 stavebního zákona je splněna a územní rozhodnutí je stále platné a účinné. Dále žalobci namítali, že je žadatel před zahájením řízení neinformoval o nutnosti přeložky elektrického vedení. I tuto námitku žalovaný posoudil jako nedůvodnou, neboť ze spisu vyplývá, že lhůta stanovená liniovým zákonem byla splněna, když vyvlastnitel dne 10. 2. 2022 zaslal žalobcům návrh na uzavření smlouvy, tento návrh obdrželi dne 21. 2. 2022 (tedy 87. den ode dne doručení návrhu na uzavření smlouvy) a výzva k jednání byla zaslána dne 14. 4. 2022, tj. 35 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění. Z uvedeného mělo vyplynout, že jsou splněny podmínky dle § 3 odst. 6 liniového zákona. Pokud šlo o námitku, že žalobci požadovali uložení vedení do země, žalovaný se s ní vypořádal tak, že uvedl, že je v této fázi již pozdě řešit otázku umístění kabelů, neboť to měli řešit žalobci v proběhlém územním řízení. Žalovaný coby vyvlastňovací úřad nebyl příslušný přezkoumávat pravomocné územní rozhodnutí. Žalovaný závěrem odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015 – 47, ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020 – 41, a ze dne 19. 1. 2022, č. j. 8 As 222/2021 – 45. Z nich vyplývalo, že ve vyvlastňovacím řízení je rozhodováno o otázkách vlastnických, nikoli o otázkách vlastností staveb, které mají být na pozemku umístěny, či umístění stavby. Tyto otázky jsou předmětem územního řízení. Také ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, pak je měl uplatnit v územním řízení. Návrh dohody, kterou žalobci předložili žalovanému, pak není dle žalovaného objektivně realizovatelná (viz § 3 zákona o vyvlastnění). Žalovaný uzavřel, že podmínky pro vyvlastnění jsou splněny a vyvlastnění je přípustné, protože reálně není možné práva k pozemku potřebná pro

uskutečnění účelu vyvlastnění dosáhnout dohodou s vyvlastňovanými (žalobci). Žalovaný tak přistoupil k vyvlastnění předmětného pozemku za účelem zřízení služebnosti vůči společnosti ČEZ.

26. Soud takové odůvodnění nepovažuje za dostatečné. Z napadeného rozhodnutí sice lze seznat, že stavba je ve veřejném zájmu a v souladu s územně plánovací dokumentací. Je také pravdou, že žalovaný se (na rozdíl od předchozího rozhodnutí č. j. 104278/2021/KUSK ÚSR/Ha) vypořádal i s námitkami žalobců ohledně absence platného a pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení, stejně tak s námitkou ohledně neinformování o nutnosti přeložky elektrického vedení před zahájením řízení. Žalovaný se dále zabýval námitkou žalobců ohledně umístění kabelu do země místo elektrického vedení. Žalovaný však tuto variantu umístění kabelu odmítl s odůvodněním, že neměl možnost nijak měnit územní rozhodnutí. Přitom odkázal na výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu, přičemž zvýraznil ty části odůvodnění, ze kterých vyplývalo, že v rámci vyvlastňovacích řízení není prostor pro řešení samotného stavebního záměru. Dle názoru soudu lze s citovanými závěry judikatury jistě souhlasit, na druhou stranu žalovaného nezbavují povinnosti zabývat se principem subsidiarity a proporcionality ve vyvlastňovacím řízení jako takovém. Žalovaný se jako vyvlastňovací úřad skutečně nemůže zabývat detaily stavebního záměru, což vyplývá mj. i z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 222/2021-45, na který odkazoval žalovaný. Z tohoto rozsudku však zároveň plyne: „K výše uvedenému je třeba nicméně dodat, že Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že shora citované závěry byly v jeho judikatuře již také modifikovány v tom smyslu, že je třeba se i v rámci vyvlastňovacího řízení zabývat požadavkem vlastníka pozemků na alternativní vedení trasy (stavby), jestliže je jeho požadavek dostatečně konkrétně zdůvodněn, resp. existence dalších možných alternativ plyne z předložené projektové dokumentace (viz rozsudky NSS ze dne 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, a ze dne 24. 11. 2021, čj. 10 As 365/2021-94).“. V projednávaném případě žalobci své dostatečně konkrétní návrhy na alternativní řešení vedení elektrického vedení přednesli v rámci ústního jednání vyvlastňovacího řízení, tedy ve lhůtě stanovené dle § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění. Nejedná se tak o shodný případ, který byl řešen Nejvyšším správním soudem. Zároveň soud podotýká, že návrh žalobců počítá s vedením trasy elektrického vedení v zásadě na stejném místě, pouze pod zemí, přičemž ze správního spisu není nijak zřejmé (a ani z napadeného rozhodnutí to nevyplývá), že by toto řešení nebylo (technicky) možné.
27. Z napadeného rozhodnutí tak nevyplývá, zda lze účelu vyvlastnění dosáhnout pro žalobce šetrnějším způsobem, přičemž šetrnější způsob (umístění vedení pod zem) se nejvíce *prima facie* jako nemožný. Žalovaný se totiž řádně nevypořádal s námitkami žalobců vztahujícími se k možnosti uzavřít dohodu, přestože byl povinen tyto námitky zohlednit a přiměřeným způsobem na ně v odůvodnění napadeného rozhodnutí reagovat. Žalobci tvrdili, že jsou ochotni uzavřít dohodu s vyvlastnitelem za určitých podmínek. Žalovaný však k této části argumentace žalobců uvedl pouze to, že dohoda, která byla předložena žalobci, není objektivně realizovatelná, aniž by explicitně uvedl, proč tomu tak je, přičemž z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že tomu tak mělo být patrně právě proto, že v rámci vyvlastňovacího řízení není prostor pro posuzování alternativní varianty řešení stavebního záměru. Dle soudu by ovšem taková argumentace žalovaného ve svém důsledku znamenala, že by ve vyvlastňovacím řízení již nikdy nebylo třeba zkoumat alternativní návrh, neboť pokud by byl záměr z hlediska stavebního řízení v pořádku, ve vyvlastňovacím řízení by již nebyl dán prostor pro posouzení, zda lze účelu vyvlastnění dosáhnout šetrnějším způsobem. Tak tomu ale není. Pokud žalobci tvrdili, že nebyla splněna podmínka subsidiarity vyvlastnění, neboť

vyvlastnitel odmítl akceptovat jejich požadavek na minimalizaci zásahu stavby do jejich vlastnického práva, jedná se o námitku, s kterou je třeba se věcně vypořádat. Odůvodnění žalovaného, že dohoda není realizovatelná, neboť ve vyvlastňovacím řízení nemá možnost zabývat se otázkou umístění záměru, proto nebylo dostatečné.

28. Žalovaný se pak v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ani k vytýkaným vadám kontraktačního procesu, konkrétně k námitce rozporu postupu vyvlastnitelů s dobrými mravy. Stejně tak se žalovaný vůbec nevyjádřil k tvrzeným vadám znaleckého posudku a žalobci předloženému znaleckému posudku. Žalobci přitom ve vyjádření k zahájení vyvlastňovacího řízení ze dne 4. 10. 2022 namítali, že je znalecký posudek předložený vyvlastnitelem, který byl podkladem pro mezitímní rozhodnutí, nepoužitelný, neboť nestanovil cenu obvyklou, ale zjištěnou k roku 2017. Těmito námitkami se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval, a není tedy zřejmé, zda žalovaný znalecký posudek jako takový akceptoval, nebo zda namítané vady nepovažoval za relevantní. Námitka týkající se vad znaleckého posudku přitom může být relevantní pro aplikaci § 5 odst. 1 a 2 zákona o vyvlastnění ve spojení s § 3 odst. 6 liniového zákona. Soud si je vědom toho, že pro účely mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění není podstatná věcná správnost znaleckého posudku, relevantní mohou být pouze ty nejzávažnější vady znaleckého posudku, pro které by nebylo možné pokládat náležitost stanovenou v § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění za splněnou. Nicméně napadené rozhodnutí ani v tomto ohledu žádnou úvahu týkající se znaleckého posudku vůbec neobsahuje.
29. Soud považuje z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto byl nucen napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.
30. Soud neprováděl dokazování rozhodnutími správních orgánů ani dalšími listinami, které byly součástí správního spisu, neboť obsahem správního spisu se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud dále neprováděl dokazování rozsudkem ze dne 8. 11. 2022, č. j. 55 A 67/2022 – 64, neboť je mu znám z vlastní (úřední) činnosti.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. S ohledem na výše uvedené závěry soud napadené rozhodnutí zrušil, aniž nařizoval jednání, 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.). Vysloveným právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný se v dalším řízení především přezkoumatelným způsobem vypořádá s námitkami žalobců tak, jak je předestřeno výše.
32. 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.
33. Žalobci byli ve věci úspěšní, a mají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odměna jejich advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o úkony společné pro tři zastupované žalobce (pročež soud dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu společnému advokátovi žalobců za každou zastupovanou osobu snížil mimosmluvní odměnu o 20 %), a to konkrétně o dva úkony

právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) ve výši 2 x 2 480 Kč a jedna třetina režijních paušálů ve výši 2 x 300/3 Kč, tj. 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 12 odst. 4, § 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu], tedy výše odměny zástupce a náhrady hotových výdajů činí celkem 5 160 Kč za zastoupení každého z žalobců, celkem 15 480 Kč. Soud nepřiznal náhradu nákladů za repliku žalobců ze dne 3. 5. 2023, neboť v tomto podání v zásadě toliko zopakovali argumenty předestřené v žalobě. Uvedená replika žalobců tak pro rozhodnutí věci nic relevantního nepřinesla a nejde o účelně vynaložený úkon právní služby ve smyslu advokátního tarifu, za nějž by soud mohl přiznat odměnu. Protože advokát žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení za každého z žalobců o částku 1 083,60 Kč, odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobcům dále přísluší náhrada za zaplacené soudní poplatky za žalobu a za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 3 x 4 000 Kč. Celkem tedy byla žalobcům vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 30 730,80 Kč. Každému z žalobců a) a c) tak přísluší celková náhrada nákladů ve výši 10 243,60 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobců (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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). Připadne-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 1. června 2023

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu