



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. T.**, zastoupená JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem, sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2022, č. j. MSK 141335/2021, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2023, č. j. 25 A 31/2022-40.

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2023, č. j. 25 A 31/2022-40, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Český Těšín (dále též „vyvlastňovací úřad“) vydal rozhodnutí ze dne 1. 10. 2021, č. j. MUCT/32070/2021, kterým rozhodl o omezení vlastnického práva žalobkyně k pozemku parc. č. XA v k. ú. Č. T. zřízením věcného břemene spočívajícího v právu společnosti ČEZ Distribuce, a. s. (dále též „vyvlastnitel“) zřídit a provozovat stavbu elektrického kabelového vedení o napětí 0,4 kV (NN), v rozsahu 12,25 m². Proti prvostupňovému rozhodnutí brojila žalobkyně odvoláním. Žalovaný odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 17. 1. 2022, č. j. MSK 141335/2021, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou. Krajský soud v Ostravě napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem označeným v záhlaví.

[3] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že není dán veřejný zájem na elektrifikaci garáží. Krajský soud poukázal na veřejný zájem spočívající v co nejširším zpřístupnění elektrifikace vyplývající z § 3 a § 25 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). Zásadní zvýšení kvality užívání věci v soukromém vlastnictví navíc může být ve veřejném zájmu dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 1857/2011. Krajský soud dále připustil, že žalobkyně má pravdu v tom, že existence rozhodnutí o umístění daného záměru nesvědčí o existenci veřejného zájmu, žalovaný nicméně tímto způsobem veřejný zájem neprokazoval. Krajský soud však přisvědčil námitce žalobkyně spočívající v alternativním způsobu vedení elektrického kabelu, který by zasáhl vlastnická práva dotčených osob v menší míře. Připomněl zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, dle kterého je povinností vyvlastňovacího úřadu posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. V projednávané věci se správní orgány nevypořádaly se všemi aspekty, které žalobkyně uváděla. Konkrétně krajský soud správním orgánům uložil, aby porovnaly celou délku vyvlastňovaných ploch při obou variantách, a nikoliv jen plochu na pozemku žalobkyně, a následně posoudily, zda případný nepoměr mezi těmito plochami není vyvážen mírou hospodářských následků a počtem dotčených subjektů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá, že krajský soud napadený rozsudek založil na právním názoru uvedeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, který však vybočuje z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se vztahu mezi uzemním a vyvlastňovacím řízením. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021-94, vyplývá, že v dané věci se jednalo o poměrně neobvyklou skutkovou situaci, kdy byla vypracována variantní projektová dokumentace, přičemž správní orgány nedostatečným způsobem odůvodnily, proč existence variantní projektové dokumentace neoslabuje nezbytnost vyvlastnit dotčené pozemky. Nejvyšší správní soud se zabýval interpretací závěrů rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66 také v rozsudku ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57, ve kterém jasně konstatoval, že podle ustálené judikatury platí, že ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení. Posouzení relevantnosti alternativní trasy požadované krajským soudem bylo provedeno nad rámec povinností stanovených zákonem.

[5] Stěžovatel souhlasí, že je povinností vyvlastňovacího úřadu posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob. Nicméně je toho názoru, že úvahy o alternativním řešení stavby nelze dávat do souvislosti s podmínkou subsidiarity vyvlastnění obsaženou v § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění, kterou je vyvlastnitel nucen prokázat, že naplnění veřejného zájmu na účelu vyvlastnění nelze dosáhnout mírnějšími prostředky. Mírnějšími prostředky dle uvedeného ustanovení jsou soukromoprávní dohoda nebo „jiný způsob“, kterým je podle

pokračování

stěžovatele nutno rozumět jiný způsob získání práv k pozemku či stavbě, a nikoliv jiný způsob řešení stavby, a tedy v důsledku získání práv k pozemkům či stavbám jiným.

[6] Dle stěžovatele lze žalobkyniny odvolací, resp. žalobní námitky stran zatížení jejího pozemku a omezení jeho využití posuzovat pouze při hodnocení podmínky převahy veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Zde je vyvlastňovací úřad povinen se zabývat proporcionalitou zásahu do práv vyvlastňovaného, o níž hovoří krajský soud, když odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008. Právě zde musí vyvlastňovací úřad posoudit, zda to, jakým způsobem bude vyvlastňovaný omezen, není neúměrné ve vztahu k účelu vyvlastnění. Stěžovatel má za to, že vyvlastňovací úřad v rozhodnutí o vyvlastnění dostatečně popsal význam zájmu na realizaci účelu vyvlastnění, vyzdvihl, že vyvlastnitel hledal řešení stavby, které omezí žalobkyni v co nejmenším rozsahu a došel k závěru, že bude zachováno dosavadní využití dotčeného pozemku jako nádvoří, případně přístupová či příjezdová komunikace s tím, že nedojde vyjma doby realizace stavby v podstatě k žádnému dalšímu faktickému omezení budoucího využití pozemku dle územního plánu.

[7] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v územním řízení je úřad vázán návrhem, nemůže posuzovat jiné varianty a návrh případně zamítnout s tím, že stavba měla vést jinudy. V projednávaném případě se jedná o jednoduché elektrické kabelové vedení, kdy není ve vyvlastňovacím řízení problém posoudit jiné možné trasy a jejich následky. Záměr navíc není nijak řešen v územně-plánovací dokumentaci, nedošlo tak k posouzení možných variant záměru ani v této fázi. Žalobkyně vyvlastňovacímu úřadu doložila jednotlivé alternativy v přílohách vyjádření ze dne 12. 7. 2021, úřad se jimi tak mohl a měl zabývat. Jestliže je povinností vyvlastňovacího úřadu zkoumat naplnění zákonných podmínek pro vyvlastnění, musel se zabývat též námitkami žalobkyně. Žalobkyně dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, ze kterého vyšel krajský soud. Sám stěžovatel uvedl, že je třeba posuzovat v úvahu přicházející alternativy, neboť je třeba zvolit řešení zasahující do práv co nejmenšího počtu osob. Řešení navrhané žalobkyní je logické, zasáhne do práv pouze jedné osobě, vedení kabelu po příjezdové cestě ke garážím by fakticky nijak neomezilo vlastníka těchto pozemků v jejich dosavadním užívání, tyto pozemky jsou již zatíženy věcným břemenem. Nebyl prokázán veřejný zájem na vyvlastnění pozemku žalobkyně, neboť existují jiné způsoby dosažení účelu vyvlastnění.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[9] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, na kterém krajský soud vystavěl

napadený rozsudek, představuje vybočení z jinak ustálené judikatury ohledně přípustnosti námitek alternativního řešení závěru ve vyvlastňovacím řízení.

[11] Je pravdou, že starší judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela obecně z toho, že ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75, odst. 34, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47 a ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41). Tyto závěry však byly v podstatné míře modifikovány právě rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, ve kterém Nejvyšší správní soud zdůraznil, že aby bylo možné přistoupit k zásahu do vlastnického práva vyvlastňovaných, musí být naplněna podmínka subsidiarity. Ta přitom nebude naplněna v případě, že existuje alternativní varianta záměru, která buď nezasahuje do práv vlastníků pozemků nebo do práv zasahuje v menší míře. Správní orgány pak mají minimálně povinnost vysvětlit, proč alternativní trasa navrhovaná vyvlastňovanými osobami není uskutečnitelná nebo nevede k menšímu zásahu do práv. Tento obecný závěr byl následně vyložen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021-94, kde Nejvyšší správní soud upozornil na to, že v předchozí věci rozhodoval v poměrně neobvyklé skutkové situaci (za existence variantní projektové dokumentace), přičemž výše uvedené závěry by měly být vykládány a aplikovány právě v tomto specifickém kontextu. Dle navazující judikatury nadále platí, že je ve vyvlastňovacím řízení nutné vypořádat kvalifikované námitky vlastníků pozemků poukazující na možnost alternativní varianty realizace záměru (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 70/2021-29, ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 176/2019-53, ze dne 22. 4. 2022, č. j. 4 As 375/2021-77, ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 As 166/2022-93, ze dne 29. 11. 2023, č. j. 7 As 177/2023-29, a ze dne 11. 1. 2024, č. j. 7 As 249/2022-28). V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na předchozí judikaturu dospěl k závěru, že vyvlastňovací orgány „nemají povinnost podrobně vyhodnotit každou v úvahu přicházející alternativní trasu (či umístění) veřejně prospěšné stavby, které se vyvlastňovací řízení týká. Jejich úkolem je však přesvědčivě zdůvodnit, z jakých důvodů nelze realizovat kvalifikovaný relevantní návrh konkrétního alternativního řešení, zvláště pak lze-li podle tohoto návrhu využít stejně dobře pozemků státu, obce, vyvlastnitelů, respektive subjektů, u kterých lze presumovat zájem na vybudování dané veřejně prospěšné stavby. Nemusí se přitom nutně jednat o návrh zpracovaný formou projektové dokumentace (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 70/2021-29 a ze dne 22. 4. 2022, č. j. 4 As 375/2021-77). Požadavek na míru kvalifikovanosti návrhu by měl sledovat povahu stavby. Se zvyšujícími se požadavky na posouzení vlivu stavby na okolí (a zásah do práv) a její technické řešení souvisí i rostoucí důraz na odbornost nabízeného alternativního návrhu. Zajisté se na první pohled nabízí jiná míra odbornosti a technické dostatečnosti návrhu alternativního řešení vedení vysokého napětí (sloupů) oproti stavbě dálnice či vodního díla.“ (bod 16). Ostatně i v rozsudku ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57, na jehož základě stěžovatel formuluje svoji hlavní kasační námitku, Nejvyšší správní soud připustil, že v některých situacích je možné alternativní varianty záměru ve vyvlastňovacím řízení posuzovat.

[12] Ke stěžovatelově námitce chápání podmínek vyvlastnění v § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění Nejvyšší správní soud připomíná, že v rozsudku č. j. 6 As 171/2020-66 požadavek posouzení nezbytnosti záměru v jeho navržené podobě dovodil ze dvou pramenů. Prvním byl, byť toliko citovaný (v bodě 64), § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění

pokračování

včetně jeho první věty, podle níž *vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného*, přičemž zde uvedeným účelem vyvlastnění je nepochybně nutno rozumět některý z účelů podle zvláštních zákonů [např. § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavením řádu (stavební zákon), § 15 odst. 3 nebo § 17 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v posuzované věci zřízení součásti distribuční soustavy dle § 3 odst. 2 energetického zákona], nikoliv samotný přechod vlastnického či jiného práva k nemovitosti. Druhým východiskem je přímo čl. 4 odst. 4 Listiny, z něž „*pak lze dovodit též subsidiaritu vyvlastnění v ústavněprávní rovině*“ (bod 69). Námitky vyvlastňovaných osob zpochybňující nezbytnost realizace posuzovaného záměru právě navrženým způsobem, včetně případného poukazu na jeho jiné řešení, je proto třeba chápat ve vztahu k naplnění podmínky existence veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění plynoucího z některého ze zvláštních zákonů (§ 3 odst. 1 věta první zákona o vyvlastnění), a ne až ve vztahu ke způsobu získání potřebných práv k dotčené nemovitosti (§ 3 odst. 1 věta druhá téhož zákona).

[13] V projednávaném případě se správní orgány zabývaly omezením vlastnického práva žalobkyně za účelem realizace záměru vedení elektrického kabelu ke garážím situovaným ve vnitrobloku. Vyvlastnitel uvedl, že při přípravě projektové dokumentace byly zvažovány dvě alternativní varianty vedení trasy záměru. První varianta vede z jižní strany z části trasy přes pozemek parc. č. XA žalobkyně a z části trasy přes pozemek parc. č. XB společnosti CPI BYTY, a. s., druhá varianta vede ze severovýchodní strany z části přes pozemek parc. č. XC a z části (stejně jako první varianta) přes pozemek parc. č. XB, vlastníkem obou pozemků je společnost CPI BYTY. Vyvlastnitel se rozhodl realizovat první z variant, umístění této varianty tak bylo předmětem územního řízení.

[14] Proti konečnému výběru první varianty žalobkyně brojila jak v územním, tak i ve vyvlastňovacím řízení. S ohledem na výše vymezená východiska judikatury Nejvyššího správního soudu měly správní orgány povinnost odůvodnit naplnění hlediska veřejného zájmu na realizaci záměru v navržené podobě. Krajský soud tak dospěl ke správnému závěru, že se správní orgány měly vypořádat s námitkou žalobkyně stran jiné možné trasy vedení. Nejvyšší správní soud se však již neztotožnil s hodnocením krajského soudu v otázce dostatečnosti, resp. nedostatečnosti míry vypořádání námitek žalobkyně v konkrétní posuzované věci s ohledem na její skutkové okolnosti, jak vyžaduje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 249/2022-287. Na rozdíl od krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění správních rozhodnutí za dostatečné.

[15] Žalobkyně byla v průběhu správního řízení několikrát obeznámena s důvody, které vedly k výběru finální podoby trasy vedení záměru. Vyvlastňovací úřad v rámci prvostupňového řízení vyzval vyvlastnitel, aby výběr varianty odůvodnil. Ten ve vyjádření ze dne 14. 6. 2021 (správní spis č. l. 6) uvedl, že vybraná trasa je oproti trase alternativní kratší, pro její realizaci je tak nutné vyvlastnit pozemek o menší rozloze než v případě alternativní trasy, celkově tak dojde k zásahu do práv vlastníků pozemků v menším rozsahu. Současně byl způsob vedení trasy kabelu přes pozemek žalobkyně uzpůsoben tomu, aby po dokončení realizace nebyla žalobkyně v podstatě nikterak omezena v dosavadním způsobu užívání tohoto pozemku jako nádvoří nebo v možném jiném budoucím užívání pozemku v souladu s územním plánem.

[16] Vyvlastňovací úřad výše uvedené důvody přijal a zařadil je do prvostupňového rozhodnutí, stěžovatel je pak svým rozhodnutím potvrdil. Nejvyšší správní soud považuje tyto důvody za relevantní a ve shodě se správními orgány má za to, že dostatečně odůvodňují volbu trasy záměru. Krajský soud v napadeném rozsudku stěžovateli vytýkal, že porovnával plochu věcného břemene, jež bude nutné vytvořit na pozemku žalobkyně v případě finální varianty, s plochou věcného břemene, jež bude nutné vytvořit pro celou délku alternativní trasy. Dle Nejvyššího správního soudu však stěžovatel ve svém rozhodnutí porovnával plochy věcných břemen korektním způsobem. K vytvoření věcného břemene na pozemku parc. č. XB dojde ve srovnatelném rozsahu v obou případech, stěžovatel pak správně porovnával rozsah věcných břemen, jež by bylo nutné vytvořit buď na pozemku žalobkyně nebo na pozemku parc. č. XC. Dospěl přitom k závěru, že rozsah věcného břemene na pozemku parc. č. XC by byl mnohonásobně větší než na pozemku žalobkyně, a to z důvodu délky trasy kabelového vedení. Správnost tohoto závěru zcela jasně vyplývá z plánů pro jednotlivé varianty záměru, které vyvlastnitel přiložil jako přílohu ke svému vyjádření ze dne 14. 6. 2021.

[17] Správní orgány se taktéž zcela dostatečně vypořádaly s námitkou žalobkyně týkající se omezení využitelnosti jejího pozemku. Z jednotlivých variant záměru (přílohy vyjádření vyvlastnitel ze dne 14. 6. 2021) vyplývá, že vyvlastnitel zvolil tu variantu trasy záměru, která je vedena při jihovýchodní hranici pozemku žalobkyně tak, aby došlo k co možná nejmenšímu zásahu do funkčního využití tohoto pozemku. Kabel je veden v zemi pod příjezdovou cestou ke garážím (pozemky parc. č. XD, XE, XF, XG, XH). Pozemek žalobkyně tak po dokončení stavby bude moci bez dalšího sloužit ke svému dosavadnímu účelu jako nádvoří. Dále nelze racionálně uvažovat o možném zastavění této jihovýchodní části pozemku, jelikož trasa kabelu vede ve stejné linii současně s jedinou příjezdovou cestou ke garážím. Tvrzeným stavebním záměrům žalobkyně v jihovýchodní části pozemku brání již stávající způsob využití pozemku, realizace vedení elektrického kabelu tak v tomto ohledu do práv žalobkyně nezasáhne. Ve vztahu k možné výstavbě na pozemku žalobkyně stěžovatel poukazoval na stávající zatížení jihovýchodní části pozemku žalobkyně věcným břemenem spočívajícím ve zřízení a užívání převisu střechy sousední nemovitosti na pozemku parc. č. XCH. Dle Nejvyššího správního soudu toto *a priori* nevylučuje zastavění jihovýchodní části pozemku, nicméně se jedná o další skutečnost svědčící o snaze vyvlastnitel a správních orgánů vést záměr trasou, kterou bude zasaženo co možná nejméně do stávajícího a budoucího využití pozemků. Umístění elektrického kabelu na pozemku žalobkyně navíc nevylučuje realizaci žalobkyní tvrzených záměrů v jiné než jihovýchodní části pozemku. Jak totiž stěžovatel uvedl ve svém rozhodnutí, výstavba v ochranném pásmu záměru není zcela vyloučena, jelikož dle § 46 energetického zákona existuje možnost dát souhlas se stavbou nebo jinou činností v ochranném pásmu záměru.

[18] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že správní orgány ve vyvlastňovacím řízení dostály své povinnosti odůvodnit, proč nelze záměr vést alternativní trasou namítanou žalobkyní. Přistoupil proto ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, který sice dospěl ke správnému obecnému závěru ohledně povinnosti správních orgánů vypořádat se s námitkou vedení záměru po alternativní trase, tento závěr však nesprávně aplikoval na konkrétní skutkové okolnosti projednávaného případu. Nejde proto o překážku věcného přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí krajským soudem.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), že správní orgány ve vyvlastňovacím řízení dostatečným způsobem vypořádaly námitky žalobkyně týkající se alternativního vedení trasy a není tak dána vada, která by bránila věcnému posouzení splnění zákonných podmínek vyvlastnění.

[20] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. května 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu