



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **FIXNET s.r.o.**, se sídlem Pravdova 1274, Sušice, zast. Mgr. Jiřím Chejnem, advokátem, se sídlem K Vinici 987, Kolín, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Zemědělské zásobování a nákup Strakonice a.s.**, se sídlem Radošovice 83, zast. Mgr. Luděk Vránou, advokátem, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2024, č. j. PK-RR/7608/24, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2025, č. j. 57 A 5/2025-139,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2025, č. j. 57 A 5/2025-139, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně je poskytovatelem služeb elektronických komunikací. Žalobkyně podala Městskému úřadu Sušice (dále jen „vyvlastňovací úřad“) žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, v níž navrhla, aby vyvlastňovací úřad omezil vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení k pozemku st. parc. č. 2087 v k. ú. Sušice nad Otavou, jehož součástí je stavba sila, a to zřízením věcného břemene (služebnosti), které by žalobkyni opravňovalo v určených prostorách sila zřízovat, provozovat, vykonávat údržbu, opravy a modernizovat zařízení pro provoz veřejné komunikační sítě.

[2] Vyvlastňovací úřad žádost žalobkyně zamítl. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný a rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Krajský soud rozhodnutí žalovaného a vyvlastňovacího úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že na zřízení služebnosti je veřejný zájem. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), totiž v takových případech stanoví nevyvratitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění. Existenci veřejného zájmu nepopřely ani správní orgány. Na správních orgánech tedy bylo, aby tento veřejný zájem poměřily s právem osoby zúčastněné na řízení. Vyvlastňovací úřad dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv osoby zúčastněné na řízení. Ve skutečnosti však test proporcionality neprovedl. Vyvlastňovací úřad neučinil skutkový závěr o konkrétních obtížích, které mohly osobě zúčastněné na řízení zřízením služebnosti vzniknout.

[5] Ani žalovaný tuto vadu rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu nenapravil. Spis neobsahuje podklady, z nichž by bylo možné dovodit, že v daném území zajišťuje veřejnou komunikační síť několik dalších provozovatelů, jak žalovaný argumentuje. Není zřejmé, o jaké území či síť jde ani o kolika dalších provozovatelích žalovaný hovoří. Přezkoumatelný není ani závěr žalovaného, že vyvlastnění nemá sloužit k realizaci optimálního řešení. Žalovaný totiž neidentifikoval, jaké další řešení připadá v úvahu. Optimálnost řešení navíc není z hlediska § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), relevantní.

[6] Správní orgány dále dospěly k závěru, že rozhodnutím o vyvlastnění by byla porušena zásada subsidiarity vyvlastnění podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění. I tento závěr správních orgánů je však nepřezkoumatelný. Zásada subsidiarity totiž není naplněna, pokud mohl vyvlastnitel získat práva, která žádá v návrhu na vyvlastnění, jiným způsobem. Důvody, které správní orgány uvedly, se však týkají jiného způsobu řešení účelu vyvlastnění. Jejich argumenty se tak zcela mýlí s § 3 odst. 1 větou druhou zákona o vyvlastnění. Zjištění správních orgánů navíc byla zcela nekonkrétní či bez opory ve správním spisu, aby je bylo možné použít pro provedení testu proporcionality.

[7] Vyvlastňovací úřad použil v této věci zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále jen „liniový zákon“). V oznámení o vyvlastnění uvedl, že se jedná o stavbu energetické infrastruktury dle § 1 odst. 4 liniového zákona, a během celého řízení se na liniový zákon opakovaně odkazoval. Žalovaný rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu potvrdil, tudíž aproboval i jeho názor, že se liniový zákon použije. Vyvlastňovací úřad však přezkoumatelným způsobem nevysvětlil, proč se na věc liniový zákon vztahuje. Důvody a rozsah aplikace liniového zákona nelze zjistit, a tudíž nelze tento závěr ani přezkoumat. Případné nesprávné užití však mohlo zkrátit práva žalobkyně, především práva procesní. Krajskému soudu postačuje již jen to, že by aplikací liniového zákona došlo ke zkrácení lhůty k podání správní žaloby na polovinu.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Podle stěžovatelky není závěr správních orgánů, že žalobkyně neprokázala převahu nad zachováním dosavadních práv stěžovatelky, nepřezkoumatelný. I v případě, kdy je existence veřejného zájmu presumována zákonem, musí vyvlastnitel tvrdit a prokázat převahu veřejného zájmu. Proto nemůže být správný závěr krajského soudu, že vyvlastňovací úřad musí poměřit veřejný a soukromý záměr bez ohledu na procesní aktivitu žalobkyně. S ohledem na přísnou koncentraci řízení neobstojí ani závěr, že pokud by vyvlastňovací úřad mohl na základě námitek stěžovatelky zjistit, že v žádosti o vyvlastnění chybí rozhodné skutečnosti pro poměření soukromého a veřejného zájmu, měl žalobkyni vyzvat k jejich doplnění. Vyvlastňovaný je již zahájením řízení o vyvlastnění omezen v nakládání s nemovitou věcí, a proto je třeba v řízení o vyvlastnění co nejrychleji rozhodnout. K tomu slouží právě přísná koncentrace řízení. Bylo na žalobkyni, aby žádost obsahovala všechny náležitosti a byly k ní připojeny zákonem stanovené dokumenty. Pokud stěžovatelka tvrzení žalobkyně svými námitkami dostatečně zpochybní, nemůže být daná podmínka pro vyvlastnění prokázána.

[10] Žalobkyně se ve své žádosti o vyvlastnění vůbec nezabývala tím, že v dané lokalitě poskytují službu veřejné komunikační sítě i jiné subjekty, které svá zařízení v jejím síle nemají. To vyvrací tvrzení žalobkyně, že silo představuje klíčový a nenahraditelný bod veřejné komunikační sítě. Je přitom zjevné, že veřejný zájem na omezení vlastnického práva může jen stěží převážit tam, kde je možné účelu vyvlastnění dosáhnout jiným, byť pro žalobkyni nikoliv optimálním, způsobem.

[11] Vyvlastňovací úřad se zabýval posouzením převahy veřejného zájmu. Posouzení však mohl učinit pouze v rámci žádosti o vyvlastnění. Test proporcionality se odvíjí také od okolností tvrzených a prokázaných vyvlastnitelem. Není povinností správních orgánů zjišťovat skutečnosti umožňující porovnat veřejný a soukromý zájem nad rámec toho, co uvede vyvlastnitel ve své žádosti, jak se domnívá krajský soud. Neobstojí ani závěr krajského soudu, že správní orgány musely mít za prokázané, že neexistuje žádné konkrétní alternativní řešení. Postačí, pokud nemají na základě žádosti o vyvlastnění a námitek za prokázané, že žalobkyní navrhované řešení je jediné možné. To vyplývá i z § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

[12] Žalobkyně odůvodnila převahu veřejného zájmu pouze nepodloženým (stěžovatelka silo využívá minimálně) a nepravdivým tvrzením (bez umístění telekomunikačního zařízení v síle nelze danou lokalitu komunikační sítí pokrýt). Její argumentace byla navíc odůvodněna pouze obecně. Proto obstojí závěr správních orgánů, že žalobkyně neprokázala převahu veřejného zájmu. Tento závěr není nepřezkoumatelný. Správní orgány se vypořádaly s důvody zamítnutí žádosti srozumitelně a zcela dostatečně. Správnost tohoto

závěru lze přezkoumat jejím porovnáním s obsahem žádosti žalobkyně o vyvlastnění a písemnými námitkami stěžovatelky.

[13] Krajský soud nesprávně přičítá vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti zamítnutí žádosti pro nesplnění subsidiarity vyvlastnění podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění vyvlastňovacímu úřadu. K tomuto závěru totiž dospěl až žalovaný. Na tomto základě tedy nebyl důvod rušit rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.

[14] Rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu není založeno na žádném ustanovení liniového zákona. Vyvlastňovací úřad podle liniového zákona nepostupoval, byť jej ve svých písemnostech zmiňuje. K žádnému zkrácení práv žalobkyně proto nedošlo. Nejde tedy o vadu, která by mohla mít vliv na správnost a zákonnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.

[15] Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že správní orgány neprovedly test proporcionality. Stěžovatelka ve vyvlastňovacím řízení nenamítala nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva. Požadavek, aby stěžovatelka tvrdila konkrétní důsledky vyvlastnění, je zcela legitimní.

[16] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl. Žalovaný trvá na tom, že žalobkyně jako vyvlastnitel neprokázala převahu veřejného zájmu nad zachováním vlastnických práv stěžovatelky.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Za této situace se může NSS v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správný, či nikoli (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 2 As 36/2006-102).

[20] Nejvyšší správní soud nejprve připomene základní teze krajského soudu týkající se toho, že správní orgány neprovedly test proporcionality, a tudíž jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná.

pokračování

[21] Krajský soud vyšel z toho, že v této věci jde o střet ústavně zaručeného základního práva a veřejného zájmu. Na jedné straně jde o veřejný zájem na zajišťování veřejné komunikační sítě (§ 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích) a na straně druhé o vlastnické právo stěžovatelky. Na správních orgánech bylo, aby tyto dva zájmy pomocí testu proporcionality poměřily a přezkoumatelným způsobem dospěly k závěru, zda *veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného* (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění), či nikoliv. To však správní orgány neučinily. Závěr správních orgánů o neexistenci převahy veřejného zájmu je tudíž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud žalovanému vytkl, že nevymezil dosavadní práva stěžovatelky a rozsah jejich dotčení navrženou služebností, což je z hlediska § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění významné.

[22] Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením krajského soudu neztotožňuje. Má totiž za to, že správní orgány test proporcionality provedly, byť to nemusí být na první pohled úplně zřejmé.

[23] Na prvním místě je třeba uvést, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 84/2018-46). K rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak třeba přistupovat obezřetně (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182, bod 29). Nepřezkoumatelnost 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. Je-li to tedy, byť i jen ve vztahu k části důvodů přezkoumávaného rozhodnutí, možné, musí se soud v co největší možné míře zabývat podstatou důvodů přezkoumávaného rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[24] Je nepochybné, že správní orgány byly povinny provést test proporcionality zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, ke kterému by zřízením služebnosti došlo. Jak zdůrazňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, nucené omezení vlastnického práva či vyvlastnění představují zásah do jednoho z ústavně zaručených základních práv, jehož přiměřenost je třeba přísně posuzovat testem proporcionality a v tomto smyslu vykládat i zákonnou úpravu podmínek takového zásahu (viz rozsudky ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, ze dne 7. 5. 2024, č. j. 9 As 84/2024-45, a ze dne 20. 5. 2024, č. j. 6 As 11/2024-26).

[25] Test proporcionality zásahu do základních práv se podle ustálené judikatury Ústavního soudu, z níž vychází i Nejvyšší správní soud, skládá ze tří kroků. Postupně je třeba hodnotit, (a) zda zásah sleduje legitimní cíl a je způsobilý jej dosáhnout (požadavek vhodnosti), (b) zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl ve vztahu k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti) a (c) zda při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva převažuje zájem na dosažení sledovaného cíle (proporcionalita v užším smyslu). Pokud některý z těchto požadavků není splněn, nemůže být zásah do vlastnického práva v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, bod 73).

[26] Není sporu o tom, že první krok je naplněn. Je zde dán veřejný zájem na zajištění veřejné komunikační sítě (§ 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích). Taktéž je zjevné, že umístěním zařízení v síle lze tento veřejný zájem naplnit. To je patrné již jen z toho, že žalobkyně k tomuto účelu užívala sílu na základě smlouvy o nájmu.

[27] Dalším krokem je posouzení, zda lze legitimního cíle dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl ve vztahu k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřeby). Jeho podstatou je posouzení, zda kromě vyvlastnění či omezení vlastnického práva v rozsahu navrženém vyvlastnitelem neexistuje s ohledem na okolnosti věci jiná varianta, jak dosáhnout sledovaného legitimního cíle, která by byla ve vztahu k vlastnickému právu vyvlastňovaného šetrnější (viz bod 32 rozsudku NSS č. j. 9 As 84/2024-45). Právě tento krok krajský soud dostatečně nezohlednil.

[28] Vyvlastňovací úřad odůvodnil své závěry především na str. 12 svého rozhodnutí. Žalobkyně podle vyvlastňovacího úřadu měla povinnost tvrdit a prokázat, že veřejný zájem převažuje nad zachováním dosavadních práv stěžovatelky. To však žalobkyně neučinila. Její tvrzení jsou totiž pouze v obecné rovině, a to i v reakci na námitky stěžovatelky. Žalobkyně spojuje převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv stěžovatelky pouze s existencí veřejného zájmu. Nenavrhla ani žádný důkaz (např. porovnáním rozsahu pokrytí v závislosti na výšce umístění zařízení či kvantifikováním zákazníků). Z toho důvodu neměl vyvlastňovací úřad převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv stěžovatelky za prokázanou.

[29] Na téže straně svého rozhodnutí vyvlastňovací úřad zmiňuje, že se žalobkyně nevypořádala s otázkou, zda účelu vyvlastnění (tj. pokrytí určité oblasti potřebným signálem) není možné dosáhnout jinak než umístěním zařízení v sílu stěžovatelky. Dále zmiňuje, že žalobkyní tvrzená vhodnost síla pro umístění zařízení veřejné komunikační sítě (vycházející z jeho geografické polohy a výšky) bez dalšího nedokládá nezbytnost síla pro zajištění veřejné komunikační sítě ani nemožnost zajištění jiného řešení s tím, že je jisté obecně možné provozovat veřejnou komunikační síť i z jiných míst.

[30] S tímto posouzením se ztotožnil ve svém rozhodnutí i žalovaný. Doplnil, že smyslem vyvlastňovacího řízení není umožnit vyvlastniteli realizovat optimální řešení jeho záměru, ale zajistit právo k cizí nemovité věci v případě, kdy nelze tento záměr realizovat jiným způsobem.

[31] Byť správní orgány výslovně nepracují s testem proporcionality, je zřejmé, že tyto argumenty míří právě k naplnění druhého kroku tohoto testu (požadavku potřeby). Správní orgány totiž mají za to, že ve vyvlastňovacím řízení nebylo prokázáno, že cíle ve veřejném zájmu nelze dosáhnout jiným způsobem.

[32] Argumentace krajského soudu však míří až k třetímu kroku testu proporcionality, který právě vyžaduje vymezení konkrétních protichůdných zájmů či práv a jejich vzájemné vážení. K tomuto kroku lze přistoupit až po splnění těch předchozích. Předchozí kroky nelze v žádném případě opomenout. Nestačí totiž učinit pouze závěr, že veřejný zájem

pokračování

převáží nad právem konkrétního subjektu. Je nutné se zabývat také tím, zda lze dosáhnout veřejného zájmu i způsobem, který do tohoto práva vůbec nezasáhne či zasáhne s menší intenzitou (obdobně viz rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 341/2016-41, bod 13, a č. j. 6 As 171/2020-66, body 74 a 75). V opačném případě by nebyla poskytnuta dostatečná ochrana vlastnickému právu stěžovatelky.

[33] Je třeba také zdůraznit, že podle správních orgánů v této věci nejde o záměr, k jehož realizaci by bylo třeba jakékoliv rozhodnutí podle stavebního zákona. Proto se neuplatní judikatura, podle níž je ve vyvlastňovacím řízení možnost zvažovat alternativní řešení vzhledem k již vydaným rozhodnutím dle stavebního zákona omezená (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57, bod 24). V daném případě jde nadto o infrastrukturu, která nespočívá v nepřerušovaném vedení komunikace, potrubí či kabelu, což omezuje její vazbu na určitou předem danou trasu v území, a naopak může rozšiřovat množství alternativních způsobů řešení.

[34] Dospěly-li správní orgány k závěru, že nebyl naplněn druhý krok testu proporcionality, bylo na krajském soudu, aby tento závěr přezkoumal. Krajský soud jistě může dospět k tomu, že správní orgány neodůvodnily tento závěr přezkoumatelným způsobem. Požadavek krajského soudu, aby se správní orgány zabývaly třetím krokem testu proporcionality, je však v této situaci nesprávný, neboť samotné nenaplnění druhého kroku testu proporcionality postačuje k zamítnutí žádosti žalobkyně. Naopak, pokud není naplněn druhý krok testu proporcionality, již zpravidla není třeba zabývat se třetím krokem. Požaduje-li krajský soud, aby se správní orgány zabývaly až třetím krokem, v zásadě tím připouští, že druhý krok byl naplněn, aniž by se k této otázce explicitně vyjádřil.

[35] Právě v kontextu nenaplnění druhého kroku testu proporcionality je nutné vnímat názor žalovaného, že žalobkyně si nemůže zřízením služebnosti zajistit optimální řešení. Krajský soud na to reagoval tak, že optimálnost řešení není z hlediska § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění vůbec relevantní. Vzhledem k výše uvedenému je však zjevné, že pokud bylo možné docílit naplnění veřejného zájmu způsobem, který zasahuje do práv ostatních osob s menší intenzitou, je nutné volit právě tento způsob. Uvedený závěr krajského soudu proto neobstojí. Stěžovatelka v tomto směru ve správním řízení přílehavě poukázala na to, že si žalobkyně nemůže jen tak „ukázat prstem“ na jakoukoliv nemovitou věc a dosáhnout omezení vlastnického práva jejího vlastníka pouze na základě toho, že omezení vlastníka ve využití nemovité věci je zpravidla málo významné. Je naopak třeba odůvodnit, proč umístění infrastruktury elektronických komunikací na konkrétní nemovité věci je nezbytné.

[36] Krajský soud dále uvádí, že pokud chtěl žalovaný odůvodnit zamítnutí žádosti možností jiného řešení, musel by je popsat a vysvětlit, proč jeho existence vylučuje zřízení navržené služebnosti (viz body 43 a 59 napadeného rozsudku). Správní orgány však vyšly z toho, že žalobkyně neprokázala, že by silo bylo jediným místem, kde by bylo možné zařízení umístit. Krajský soud k tomu dále uvedl, že procesní pasivita vyvlastnítele nemůže vést sama o sobě k závěru o neexistenci převahy veřejného zájmu (viz body 48 a 59 napadeného rozsudku).

[37] Názor krajského soudu je ovlivněn tím, že nesprávně zúžil test proporcionality pouze na jeho třetí krok. Krajský soud tvrdí, že žalobkyni netížilo důkazní břemeno ohledně toho, že alternativní řešení neexistuje. Zároveň není podle krajského soudu povinností správního orgánu vyhledávat alternativní řešení. Vyvlastňovací úřad přitom má posuzovat pouze konkrétně popsané alternativy (viz bod 59 napadeného rozsudku). Z toho vyplývá, že bylo patrně na stěžovatelce, aby tvrdila konkrétní možnost jiného řešení. Krajský soud vycházel i z toho, že je na vyvlastňovaném, aby tvrdil konkrétní důsledky omezení vlastnického práva (viz bod 37 napadeného rozsudku) s tím, že je obecně na účastnících, aby svá práva hájili (bod 38 napadeného rozsudku). To nepochybně platí pro třetí krok testu proporcionality, jehož podstatou je vážení konkrétních zájmů. Rozložením povinnosti tvrdit a prokazovat skutečnosti rozhodné z hlediska druhého kroku testu proporcionality se však krajský soud nezabýval, neboť existenci tohoto kroku zcela opomněl.

[38] Výklad krajského soudu, podle nějž není povinností správních orgánů vyhledávat alternativní řešení a současně vyvlastnítele netíží břemeno ohledně prokázání neexistence alternativního (méně omezujícího) řešení, vede fakticky k tomu, že naplnění druhého kroku testu proporcionality má být presumováno s tím, že je na vyvlastňovaném, aby domněnku potřebnosti zásahu, jenž je předmětem řízení o vyvlastnění, vyvrátil. Do takové pozice však nelze vyvlastňovaného, který navíc mnohdy nebude oboru vyvlastnítele (zde elektronickým komunikací) z hlediska technického rozumět, stavět. Takový výklad ostatně ani neodpovídá § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění, podle něhož je třeba prokázat naplnění podmínek vyvlastnění, nikoliv prokázat jejich nenaplnění. To samozřejmě nevylučuje, že by se k této otázce nemohl vyvlastňovaný vyjádřit či uplatnit vlastní alternativní návrhy, čímž bude efektivněji hájit svá práva.

[39] Názor, že je na vyvlastňovaném, aby tvrdil, že účelu vyvlastnění lze dosáhnout alternativním řešením, nevyplývá ani z rozsudku č. j. 9 As 84/2024-45. Nejvyšší správní soud v jeho bodě 37 sice uvedl, že nebylo povinností správního orgánu domýšlet a zvažovat další možné varianty řešení. Stalo se tak však v situaci, kdy správní orgány zvažovaly čtyři variantní řešení a podle Nejvyššího správního soudu dospěly ke správnému závěru, že *„nebylo možné zvolit jiné řešení, které by s ohledem na veřejný zájem i práva jiných osob bylo ve vztahu k vlastnickému právu stěžovatelky více šetrné“*.

[40] V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby znovu zvážil a odůvodnil, zda bylo skutečně na žalobkyni, aby ve vyvlastňovacím řízení prokázala, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout způsobem, který by zasahoval do práv jiných osob s menší intenzitou, jak dovodily správní orgány. Za tímto účelem zhodnotí především povahu vyvlastňovacího řízení a klíčové postavení vyvlastnítele jakožto osoby, která se v něm domáhá přiznání (zřízení) práv. Pokud dospěje k závěru, že povinnost prokázat tuto skutečnost leží na žalobkyni, bude se zabývat tím, zda jí dostála.

[41] Dospěje-li krajský soud naopak k závěru, že je na správních orgánech, aby shromáždily podklady nutné pro posouzení naplnění druhého kroku testu proporcionality bez ohledu na procesní aktivitu vyvlastnítele (resp. jím uplatněná tvrzení a navržené důkazy), bude na krajském soudu, aby posoudil, zda správní spis i s ohledem na obsah

pokračování

námitek stěžovatelky obsahuje dostatek podkladů pro posouzení nezbytnosti řešení navrženého žalobkyní ve vyvlastňovacím řízení (viz bod 38 napadeného rozsudku).

[42] Na závěr lze zmínit, že Nejvyšší správní soud nevidí na rozdíl od krajského soudu v popsané argumentaci správních orgánů rozpor s tím, že stavba sila je podle správních orgánů zároveň z hlediska naplnění účelu vyvlastnění vhodná a služebnost byla navržena pouze v nezbytném rozsahu (viz bod 43 napadeného rozsudku). Tím se totiž správní orgány vyjadřovaly obecně k tomu, zda je vyvlastnění způsobilé dosáhnout sledovaného legitimního cíle, tedy k prvnímu kroku testu proporcionality (požadavek vhodnosti). Závěr, že služebnost byla navržena pouze v nezbytném rozsahu, se zjevně vztahuje pouze k silu. Podle správních orgánů by tak nebylo možné naplnit účel vyvlastnění zřízením služebnosti vztahující se k silu v ještě užším rozsahu. Z toho však nevyplývá, že by byl naplněn druhý krok testu proporcionality (požadavek potřebnosti) v tom smyslu, že nelze účelu vyvlastnění dosáhnout zcela jiným způsobem, tedy bez použití stěžovatelčina sila.

[43] Lze doplnit, že ani Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, co vyvlastňovací úřad myslel tím, že zajištění potřebných práv je na rozdíl od energetického zákona možné i jiným způsobem než vyvlastněním. Dílčí nepřezkoumatelnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu však neznemožňuje krajskému soudu, aby přezkoumal závěr o nenaplnění druhého kroku testu proporcionality.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval okruhem námitek, podle něhož nebyla žalobkyně zkrácena na svých právech tím, že vyvlastňovací úřad ve svém rozhodnutí odkázal na liniový zákon, neboť podle něj fakticky nepostupoval.

[45] Podle krajského soudu je závěr vyvlastňovacího úřadu, že se na věc použije liniový zákon, nepřezkoumatelný. Doplnil, že není zřejmé, z jakého důvodu a v jakém rozsahu správní orgány liniový zákon aplikovaly. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[46] Je zřejmé, že vyvlastňovací úřad měl za to, že na vyvlastňovací řízení je třeba aplikovat liniový zákon. To však nemůže činit jeho rozhodnutí samo o sobě nepřezkoumatelným.

[47] Krajský soud argumentuje § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož se ve výrokové části uvedou právní ustanovení, na jejichž základě bylo rozhodováno. Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval zněním výrokové části především ve vztahu k správnímu trestání. Je přitom zjevné, že požadavky na výrokovou část rozhodnutí o přestupku (či jiného správního deliktu) budou vyšší než u jiných rozhodnutí, neboť jeho úkolem je jednoznačně vymezit skutek, pro který je obviněný stíhán. Ani rozhodnutí o přestupku přitom není třeba automaticky vždy rušit, pokud v něm chybí ustanovení, které měl obviněný porušit, byť se jedná o součást výrokové části rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS). V obecnosti tak lze říci, že úvahy o tom, zda je třeba v takovém případě rozhodnutí zrušit, závisí na kontextu celého rozhodnutí.

[48] V úvahu připadá, že by rozhodnutí mohla být nepřezkoumatelná z důvodu, že není zřejmé, jakou právní normu správní orgán použil. To odpovídá výtce krajského soudu, podle něž z rozhodnutí nelze dovodit, v jakém rozsahu správní orgány liniový zákon aplikovaly.

[49] Z kontextu obou správních rozhodnutí je však zjevné, že správní orgány ve svých úvahách o důvodnosti žádosti liniový zákon vůbec nepoužily. Je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost se týká samotného rozhodnutí, nikoliv přechozího procesního postupu, v němž mohl být aplikován nesprávný procesní předpis.

[50] Správní orgány postavily svůj závěr na tom, že žalobkyně neprokázala převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv stěžovatelky podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Důvod zamítnutí žádosti s tímto ustanovením jednoznačně souvisí. Nebylo třeba odkazovat na jakékoli jiné ustanovení, aby bylo zřejmé, jaký je právní důvod zamítnutí žádosti.

[51] Odkaz na liniový zákona je „pouze“ ve výrokové části rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, který na tomto místě uvádí, že vyvlastňovací úřad posoudil žádost žalobkyně mimo jiné s přihlédnutím k postupům podle liniového zákona. I z toho je zřejmé, že se jedná „pouze“ o odkaz na to, že vyvlastňovací úřad nanejvýš užil procesní postupy dle liniového zákona ve vyvlastňovacím řízení. Nijak se však z výrokové části nepodává, že by rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu bylo postaveno na jakémkoliv ustanovení liniového zákona. V liniovém zákoně, který se zabývá především úpravou procesních postupů, se ostatně nenachází ani žádné ustanovení, které by mělo alespoň okrajově souviset s hmotněprávními závěry správních orgánů učiněnými v této věci.

[52] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z rozhodnutí správních orgánů je zjevné, k jakým hmotněprávním závěrům dospěly a že k jejich dosažení nebyl (a v zásadě ani nemohl být) použit liniový zákon.

[53] To samozřejmě neznamená, že správní orgány nepoužily modifikované procesní postupy podle liniového zákona. Bude tedy na krajském soudu, aby v kontextu žalobních námitek posoudil, zda se správní orgány dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a takový závěr zcela konkrétně odůvodnil. Lze doplnit, že k otázce aplikace liniového zákona se může vyjádřit krajský soud jako první. Jak již Nejvyšší správní soud popsal, nejde totiž o vadu nepřezkoumatelnosti, ale o případnou vadu procesního postupu.

[54] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že nemá za to, že by měla být žalobkyně zkrácena na svém právu podat žalobu v zákonné lhůtě, jak krajský soud naznačuje.

[55] Otázku včasnosti žaloby totiž posuzuje soud. Soud nebyl vázán názorem správních orgánů ohledně aplikace liniového zákona. Lze připustit, že se samozřejmě nejedná z hlediska žalobkyně o ideální situaci, neboť je zjevné, že pro ni bude nejbezpečnější podat žalobu ve zkrácené lhůtě podle § 2 odst. 2 liniového zákona, nikoliv ve standardní lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. To je ostatně patrné i z toho, že žalobkyně podala žalobu den před uplynutím takto zkrácené lhůty.

pokračování

[56] Žalobkyně však v žalobě nenamítala, že by byla jakkoliv zkrácena na svém právu na přístup k soudu. Žalobkyni, která již při podání žaloby byla zastoupena advokátem, navíc muselo být zřejmé, že soud není vázán názorem správních orgánů ohledně aplikace liniového zákona. I pokud by tedy žalobkyně nestihla ve zkrácené lhůtě uvést v žalobě všechny žalobní body (což z ničeho nevyplývá), mohla tak učinit ještě dodatečně (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) s tím, že je soud věcně vypořádá, pokud dospěje k závěru, že se liniový zákona na věc neuplatní.

[57] Nelze opomenout ani to, že důvodem ke zrušení správního rozhodnutí je podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, pokud mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejistota ohledně délky lhůty pro podání žaloby, která počala plynout až vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, nepochybně nemohla mít za následek jeho nezákonnost (není způsobila jakkoliv ovlivnit obsah správního rozhodnutí).

[58] Další okruh kasačních námitek se týká argumentace krajského soudu, podle něž správní orgány pochybily, jestliže dospěly k závěru, že práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění mohla žalobkyně získat dohodou nebo jiným způsobem, a proto nebyla splněna zásada subsidiarity stanovená v § 3 odst. 1 větě druhé zákona o vyvlastnění. Stěžovatelka nerozporuje věcné důvody, o které krajský soud tento závěr opřel, a proto je ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat. Namítá pouze to, že této vady se dopustil nanejvýš žalovaný, nikoliv vyvlastňovací úřad, a proto nebylo z tohoto důvodu nutné rušit také rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.

[59] Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že zrušil rovněž rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, neboť je zatíženo stejnými vadami jako rozhodnutí žalovaného. Krajský soud přihlédl i k § 25 odst. 4 zákona o vyvlastnění (bod 89 napadeného rozsudku). Je pravdou, že nesprávná aplikace § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění by mohla odůvodnit pouze zrušení rozhodnutí žalovaného, nikoliv též vyvlastňovacího úřadu. Tento argument totiž skutečně použil až žalovaný. Nejednalo se však o jediný důvod, proč krajský soud zrušil i rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Vady spočívající v nepřezkoumatelnosti závěru o neprokázání převahy veřejného zájmu či aplikace liniového zákona by se jistě týkaly i rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. U těchto vad však stěžovatelka neargumentuje, že by nebyly důvodem pro zrušení rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Její argumentace tak nemůže vést k závěru, že krajský soud nesprávně zrušil rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu (resp. že jím identifikované vady mají vést pouze ke zrušení rozhodnutí žalovaného). Navíc Nejvyšší správní soud přisvědčil námitkám stěžovatelky směřujícím proti věcným důvodům rozhodnutí krajského soudu a rozsudek krajského soudu zrušil. I kdyby tedy stěžovatelka uplatnila námitku, že žádný z důvodů, pro které krajský soud vyhověl žalobě, neumožňuje zrušit rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, bylo by vypořádání těchto námitek nadbytečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[60] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[61] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu