



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy 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 3. 9. 2025, č. j. 57 A 5/2025-199,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 9. 2025, č. j. 57 A 5/2025-199, **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 p. č. st. 2087 v k. ú. Sušice nad Otavou, jehož součástí je stavba síla, a to zřízením věcného břemene (služebnosti), které by žalobkyni opravňovalo v určených prostorách síla zřizovat, 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 rozsudkem ze dne 20. 2. 2025, č. j. 57 A 5/2025-139, rozhodnutí žalovaného a vyvlastňovacího úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 4. 2025, č. j. 2 As 48/2025-90. Správní orgány totiž založily svá rozhodnutí na tom, že žalobkyně neprokázala naplnění druhého kroku testu proporcionality, zatímco krajský soud se zabýval třetím krokem tohoto testu. Krajský soud se měl v dalším řízení zabývat tím, zda bylo na žalobkyni coby vyvlastniteli, aby prokázala, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout způsobem, který by zasahoval do práv jiných osob s menší intenzitou. V takovém případě by se krajský soud dále zabýval tím, zda žalobkyně této povinnosti dostála. Pokud by krajský soud naopak dospěl k závěru, že je na správních orgánech, aby bez ohledu na procesní aktivitu žalobkyně shromáždily dostatek podkladů pro posouzení naplnění druhého kroku testu proporcionality, měl se dále zabývat tím, zda správní spis obsahuje (i s ohledem na námítky osoby zúčastněné na řízení) dostatek podkladů pro posouzení navrženého řešení.

[4] V dalším řízení krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud vyšel z toho, že vyvlastňovací řízení je řízením zahajovaným na žádost podle § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. I v řízení zahajovaném na žádost však musí správní orgán zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností (zásada materiální pravdy). Na této skutečnosti nic nemění ani to, že vyvlastnitel je povinen ve vyvlastňovacím řízení tvrdit určité skutečnosti a označit důkazy na podporu svých tvrzení. Pokud tedy žalobkyně netvrdila a neprokázala rozhodné skutečnosti, bylo na správních orgánech, aby ji k uplatnění těchto tvrzení a označení důkazů vyzvaly. Správní orgány mohly zjišťovat rozhodné skutečnosti i jinými cestami. Odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu tak leží na správních orgánech. Pokud správní orgány žalobkyni k doplnění nezbytných tvrzení a označení důkazů nevyzvaly ani samy potřebné skutečnosti nezjišťovaly, nemá jejich skutkový závěr, že cíle ve veřejném zájmu (zamýšleného rozsahu pokrytí signálem) nelze dosáhnout jiným způsobem než umístěním zařízení žalobkyně do stavby sila, oporu ve správním spisu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] 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.“).

[7] Stěžovatelka má za to, že krajský soud nepostupoval při přezkumu závěru správních orgánů, že žalobkyně neprokázala převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud totiž předpokládal, že buď bude na žalobkyni, aby prokázala, že účel vyvlastnění nelze realizovat jinak než umístěním zařízení v budově sila ve vlastnictví stěžovatelky, nebo že bude na správních orgánech, aby obstaraly dostatek podkladů pro posouzení této otázky. Krajský soud však zvolil jakousi střední cestu, neboť rozložil tuto povinnost mezi žalobkyni a vyvlastňovací úřad.

pokračování

[8] Tento závěr krajského soudu nemá oporu v zákoně. Krajský soud totiž nezohlednil zákonnou povinnost žalobkyně (vyvlastnítele) osvědčit splnění podmínek pro navrhované vyvlastnění ani povahu vyvlastňovacího řízení, které je svázáno přísnou koncentrací, a proto se v něm zásada materiální pravdy uplatní velmi omezeně, či dokonce vůbec.

[9] Ve vyvlastňovacím řízení jsou stanoveny způsoby a lhůty k uplatnění tvrzení a navrhování důkazů. V případě vyvlastnítele jde o žádost o vyvlastnění, která musí splňovat náležitosti § 18 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Na to navazuje to, že vyvlastňovaný musí uplatnit své námitky proti navrhovanému vyvlastnění nejpozději při ústním jednání. Jedná se v podstatě o kvazisporné řízení, v němž proti sobě stojí zájmy jeho účastníků.

[10] Je na vyvlastniteli, aby jeho žádost obsahovala všechny náležitosti a byly k ní připojeny všechny zákonem stanovené dokumenty. Vyvlastnitel tedy musí doložit skutečnosti, které nasvědčují tomu, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění [§ 18 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění], tedy i převahu veřejného zájmu na požadovaném vyvlastnění a s ní související nezbytnost umístění zařízení v nemovitosti stěžovatelky.

[11] Vyvlastnitel i vyvlastňovaný mají ve vyvlastňovacím řízení rovné postavení. Tato rovnost by byla narušena, pokud by vyvlastňovací úřad sám obstarával podklady potřebné k posouzení naplnění podmínek vyvlastnění, a suploval tak roli, která má náležet vyvlastniteli. Tento postup by byl v rozporu s tím, že vyvlastňovaný může uplatnit námitky nejpozději při ústním jednání. V tomto přísném procesním rámci není prostor k tomu, aby vyvlastňovací úřad vyzýval vyvlastnítele k doplnění jakýchkoliv tvrzení a důkazních návrhů poté, co již proběhlo ústní jednání, protože vyvlastňovaný by již neměl možnost na tato tvrzení a důkazy reagovat. Krajský soud se přitom nezmiňuje o tom, že by byl vyvlastňovací úřad povinen vyzývat i vyvlastňovaného k doplnění jeho tvrzení či důkazních návrhů. Vzhledem ke koncentrační lhůtě ostatně ani nemůže. To samé by však mělo platit i o vyvlastniteli, má-li být zachována rovnost účastníků řízení.

[12] Vyvlastňovací řízení tedy nelze považovat za „běžné“ řízení o žádosti ve smyslu § 44 správního řádu. Svojí podstatou jde spíše o sporné řízení. Výsledek tohoto sporu do značné míry závisí na tom, zda bude prokázána převaha veřejného zájmu (jehož představitelem je vyvlastnitel) nad partikulárními zájmy vyvlastňovaného. Již z tohoto důvodu je vyloučeno, aby vyvlastňovací úřad pomáhal napravovat případné nedostatky žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení, pokud jde o prokázání splnění podmínek vyvlastnění, protože by tak stranil vyvlastniteli.

[13] Na vyvlastňovací úřad je třeba hledět jako na nestranného arbitra, jehož úkolem je zjistit, zda žádost vyvlastnítele umožňuje učinit závěr o splnění všech zákonných podmínek vyvlastnění (resp. zda vyvlastnitel prokázal naplnění těchto podmínek), nikoliv zjišťovat, zda jsou zákonné podmínky pro vyvlastnění skutečně splněny. Tím, kdo v řízení zastupuje veřejný zájem, je vyvlastnitel, nikoliv vyvlastňovací úřad. Správní orgány existenci veřejného zájmu a jeho převahu nad zachováním práv vyvlastňovaného pouze zjišťují. Ani z praktického hlediska nelze po vyvlastňovacím úřadu požadovat, aby sám posoudil

možnost pokrytí určitého území bezdrátovou sítí elektronické komunikace z různých alternativních bodů, což je technická otázka.

[14] Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány řádně neodůvodnily, že práva ke stavbě potřebná pro uskutečnění záměru lze získat jiným způsobem. V této otázce nebyl krajský soud vázán žádným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Tento důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně uvedl až žalovaný, nikoliv vyvlastňovací úřad. Nepřezkoumatelnost závěru žalovaného o nenaplnění této podmínky není natolik závažnou vadou, aby bylo třeba jeho rozhodnutí rušit. Navzdory této vadě totiž rozhodnutí žalovaného ob stojí, neboť žalobkyně neprokázala naplnění podmínek vyvlastnění.

[15] Žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] Kasační stížnost je podle žalobkyně nepřijatelná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť jde o opakovanou kasační stížnost. Krajský soud se přitom řídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[17] Krajský soud nezvolil střední cestu, jak se stěžovatelka domnívá. Krajský soud zohlednil povahu vyvlastňovacího řízení, kterou shodně chápe také Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 2. 11. 2016, č. j. 30 A 179/2015-116. Řízení o vyvlastnění tedy není sporným řízením, kde by bylo možné vycházet pouze z tvrzení účastníků řízení a z důkazních návrhů, které předloží. Jedná se o řízení o žádosti podle § 44 správního řádu. Uplatní se tedy i § 50 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Výklad stěžovatelky, že se ve vyvlastňovacím řízení uplatní zásada materiální pravdy omezeně, či dokonce vůbec, neodpovídá literatuře ani judikatuře. Správní orgány si mohly jednoduše opatřit informace, které by potvrdily, že umístění zařízení v budově síla je pro pokrytí v žádosti uvedených lokalit nezbytné (obdobně jako správní orgány v případě posuzovaném v rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2024, č. j. 2 As 333/2023-44).

[18] Co se týká toho, že správní orgány řádně neodůvodnily, že práva ke stavbě potřebná pro uskutečnění záměru je možno získat jiným způsobem, má žalobkyně za to, že žalovaný pouze konkretizoval úvahy vyvlastňovacího úřadu. Pokud by totiž vyvlastňovací úřad neměl za to, že žalobkyně může věc řešit umístěním zařízení v jiné vhodné budově nebo vybudováním samostatného stožáru, stěží by mohl uzavřít, že nebyla prokázána převaha veřejného zájmu.

[19] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný se s obsahem kasační stížnosti ztotožnil. Trvá na tom, že žalobkyně neprokázala převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv stěžovatelky, což je její povinností, kterou nemůže svým postupem nahradit vyvlastňovací úřad.

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je

pokračování

kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem.

[21] Jelikož se v dané věci jedná o opakovanou kasační stížnost stěžovatelky, posoudil Nejvyšší správní soud dále její přípustnost ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V rozsudku č. j. 2 As 48/2025-90 se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda názor krajského soudu, že správní orgány neprovedly test proporcionality, byl správný. Dospěl k závěru, že nikoliv. Krajský soud se zabýval třetím krokem testu proporcionality, zatímco správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně neprokázala naplnění druhého kroku testu proporcionality. Nejvyšší správní soud zároveň zavázal krajský soud, aby se zabýval tím, zda bylo na žalobkyni, aby prokázala naplnění předpokladů pro vyvlastnění, či zda musí správní orgány obstatat dostatečné podklady, aby mohly naplnění podmínek pro vyvlastnění samy věcně posoudit.

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, neboť jeho řešení představuje určitou střední cestu, s níž rozsudek NSS č. j. 2 As 48/2025-90 nepočítal. V této části tak je kasační stížnost přípustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[23] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda je na vyvlastniteli, aby prokázal naplnění předpokladů pro vyvlastnění, či zda je na správních orgánech, aby k posouzení této otázky obstaraly dostatečné podklady. Touto otázkou se nemohl Nejvyšší správní soud v předchozím řízení zabývat, a proto je kasační stížnost přípustná (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 – 26).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, stěžovatelka v první řadě namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v rozsudku NSS č. j. 2 As 48/2025-90. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu, aby se zabýval povahou vyvlastňovacího řízení, neboť jedině tak bylo možné posoudit, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu. V rámci těchto úvah uvedl také to, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu mohou nést správní orgány, či vyvlastnitel. Tím však nezmenšil krajskému soudu prostor v tom, jak konkrétně by mělo řešení této otázky vypadat. Bylo zcela na krajském soudu, aby na základě vlastního hodnocení povahy vyvlastňovacího řízení dovedl, kdo je za zjištění skutkového stavu odpovědný.

[26] Navíc tvrzení stěžovatelky, že krajský soud dospěl k jakémusi kompromisnímu řešení, není zcela přesné. Krajský soud dospěl k závěru, že je na správních orgánech, aby zjistily skutkový stav bez důvodných pochybností (viz bod [5] tohoto rozsudku). Stěžovatelku patrně zmátlo, že se krajský soud zabýval i samotným obstaráváním důkazů (resp. vyhledávací činností správních orgánů). Krajský soud reflektoval, že navzdory své odpovědnosti zjistit skutkový stav v potřebném rozsahu nebudou mít správní orgány vždy možnost rozhodné podklady obstatat bez součinnosti vyvlastnitel, neboť jimi může disponovat pouze účastník řízení, v tomto případě vyvlastnitel (viz judikatura, kterou krajský soud shrnuje v poznámce pod čarou č. 30). V pojetí krajského soudu tedy nejde o to,

že by vyvlastnitel měl nést vždy procesní odpovědnost za neprokázání rozhodných skutečností. Odpovědnost ponese v situaci, kdy bude možné zjistit skutkový stav pouze na základě jeho součinnosti, kterou však neposkytne.

[27] Nejvyšší správní soud připomíná, co uvedl již ve svém předchozím rozsudku (bod 33), že v posuzované věci se nejedná o záměr, k jehož realizaci by bylo třeba jakéhokoliv rozhodnutí podle stavebního zákona. Neuplatní se tak judikatura, podle níž je ve vyvlastňovacím řízení možnost zvažovat alternativní řešení vzhledem k již vydaným rozhodnutím dle stavebního zákona omezená. 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.

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval samotnou povahou vyvlastňovacího řízení. Dospěl k závěru, že krajský soud povahu vyvlastňovacího řízení nezohlednil dostatečně, a proto i nesprávně posoudil otázku, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu. Vyvlastňovací řízení totiž klade na vyvlastnitel daleko větší požadavky, než se krajský soud domnívá.

[29] Podle § 3 odst. 1 věty první 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.

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

[31] Podle § 18 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení musí obsahovat kromě náležitostí stanovených zvláštním právním předpisem zejména doložení skutečností nasvědčujících tomu, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění (§ 3 až 5).

[32] Podle § 24 odst. 1 věty první zákona o vyvlastnění nebude-li v řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnitel zamítne do 30 dnů ode dne konání ústního jednání.

[33] Krajský soud vyšel z toho, že se v řízení o vyvlastnění, ačkoliv se jedná o řízení o žádosti, uplatní zásada vyšetřovací plynoucí z § 50 odst. 3 věty první správního řádu. To dovodil výhradně s přihlédnutím k dalším ustanovením správního řádu (viz body 55 – 58 napadeného rozsudku), zákon o vyvlastnění v této souvislosti vůbec nepoužil. Dále připustil, že správní orgán může zatížit vyvlastnitel důkazním břemenem, a to výzvou k prokázání sporných skutečností. Nevysvětlil nicméně, z jakého ustanovení toto oprávnění správního orgánu vyplývá. Nadto záleží patrně na uvážení správního orgánu, zda důkazní břemeno vyvlastnitel „aktivuje“, nebo zda se sám ujme vyšetření skutkového stavu do té míry, aby mohlo být o žádosti rozhodnuto na základě úplně zjištěného skutkového stavu, tj. po odstranění pochybností o sporných, právně významných skutečnostech. Krajský soud zákon o vyvlastnění zmiňuje pouze ve vztahu k otázce, co má být předmětem dokazování, což v zásadě není ani sporné (viz bod 61 napadeného rozsudku). Není nicméně možné

pokračování

automaticky vycházet z judikatury, kterou krajský soud uvádí v poznámce pod čarou č. 30, včetně rozsudků NSS č. j. 8 Ads 69/2020-52 a č. j. 2 As 333/2023-44, odkazy na něž převzala žalobkyně do svého vyjádření ke kasační stížnosti. V žádném správním řízení, jichž se tam citovaná rozhodnutí týkají, se neuplatní úprava obdobná § 18 odst. 2 písm. b) a § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění ani zásada koncentrace řízení v I. stupni. Jedinou výjimkou je rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2024, č. j. 8 As 217/2022-48, který se vztahuje k řízení o umístění stavby. V územním řízení se do určité míry koncentrace řízení uplatní [viz § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], nicméně samotný rozsudek NSS č. j. 8 As 217/2022-48 se této problematiky netýká. Nejde v něm tedy o to, jaké skutečnosti má tvrdit a prokazovat účastník územního řízení a jaké skutečnosti má objasňovat správní orgán.

[34] Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní, že § 18 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění po vyvlastniteli požaduje, aby v žádosti mimo jiné doložil skutečnosti nasvědčující tomu, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění (§ 3 až 5). Nejde tedy jen o to, aby tyto skutečnosti uvedl, nýbrž aby je též doložil. Tím se řízení o žádosti o vyvlastnění zásadním způsobem odlišuje od obecného procesního rámce upraveného ve správním řádu, z něž vycházel krajský soud, neboť uvedenou povinnost nelze srovnávat s obecnou povinností označit důkazy na podporu svých tvrzení upravenou v § 52 správního řádu.

[35] Řízení o vyvlastnění je vzhledem k svému předmětu značně specifické. Zahajuje se výlučně na žádost, v důsledku čehož nepřichází v úvahu aplikace § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle něž je správní orgán povinen v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Již z povahy věci má toto řízení alespoň dva účastníky (vyvlastnitel a vyvlastňovaný), jejichž zájmy jsou ve vzájemném rozporu. Rozhodnutím o vyvlastnění se vyvlastniteli zakládá oprávnění, kdežto vyvlastňovanému tomu odpovídající povinnost. Veřejný zájem na vyvlastnění v tomto řízení prosazuje vyvlastnitel; ten je povinen doložit skutečnosti nasvědčující tomu, že veřejný zájem na vyvlastnění převažuje nad zájmem na zachování práv vyvlastňovaného. To zcela logicky vede k tomu, že vyvlastňovací úřad se nachází v pozici nestranného arbitra, jenž rozhoduje spor mezi účastníky s protichůdnými zájmy, které se nepodařilo vyřešit ve vyjednávací fázi, jež musela řízení předcházet (§ 5 zákona o vyvlastnění). Přesto se nejedná o sporné řízení ve smyslu § 141 správního řádu ani řízení o určení právního vztahu dle § 142 téhož zákona, byť postavení správního orgánu je ve vyvlastňovacím řízení obdobné jako v těchto zvláštních typech správního řízení. Není žádného důvodu, aby vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení chránil veřejný zájem, k jehož naplnění má vyvlastnění sloužit, neboť ten v řízení hájí vyvlastnitel. Vyvlastňovacímu úřadu pak nenáleží role toho, kdo by měl vyvlastniteli v řízení sekundovat a doplňovat jeho procesní úkony tak, aby bylo dosaženo kýženého cíle proti zájmům vyvlastňovaného.

[36] Zásadním rysem řízení o vyvlastnění je rovněž jeho rychlost. To souvisí s tím, že již v důsledku zahájení tohoto řízení na základě žádosti vyvlastnitel je vyvlastňovaný omezen v dispozici s nemovitými věcmi, jichž se žádost týká (§ 19 odst. 3 zákona o vyvlastnění). Průběh vyvlastňovacího řízení je usměrňován lhůtami pro učinění konkrétních procesních kroků (viz § 22 odst. 1 a 2 a § 24 odst. 1 a 2 zákona o vyvlastnění). S tím souvisí též přísné uplatnění zásady koncentrace týkající se námitek proti vyvlastnění a důkazů k jejich

prokázání. Zvýšená odpovědnost vyvlastnítele za výsledek řízení o vyvlastnění se projevuje i odpovědností za újmu způsobenou omezením dle § 19 odst. 3 zákona o vyvlastnění (§ 19 odst. 4, § 23 odst. 4 a § 24 odst. 1 věta poslední téhož zákona).

[37] Správní řád neupravuje důkazní břemeno účastníků řízení, nýbrž vychází z povinnosti správního orgánu rozhodnout na základě zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad se zákonem (§ 3). Z toho nicméně nelze dovozovat, že by správní orgán byl vždy povinen vyšetřit skutkový stav tak, aby mohl ve věci rozhodnout na základě skutkového stavu kvalitativně vyhovujícímu § 3 správního řádu. Např. zavedení prvků zásady koncentrace řízení, které se týká i řízení o vyvlastnění (§ 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění a § 82 odst. 4 správního řádu), samo o sobě vede k omezení zásady materiální pravdy. Uplatnění této zásady je ještě významněji potlačeno ve sporném řízení správním, v němž odpovědnost za zjištění skutkového stavu nesou s ohledem na § 141 odst. 4 správního řádu jeho účastníci (viz rozsudky NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, a ze dne 19. 9. 2024, č. j. 7 As 52/2024-54). Nejvyšší správní soud připustil, že pravidla upravená v § 141 odst. 4 správního řádu, podle nichž odpovědnost za správné zjištění skutkového stavu nesou účastníci řízení, lze přiměřeně použít i na řízení, které není sporným řízením ve smyslu § 141 odst. 1 správního řádu, ale svými charakteristickými rysy se mu podobá (viz rozsudek ze dne 13. 2. 2023, č. j. 6 As 338/2021-52, týkající se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek).

[38] Z § 18 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění vyplývá, že důkazní břemeno ohledně podmínek pro vyvlastnění upravených v § 3 až 5 téhož zákona tíží vyvlastnítele. To zásadním způsobem narušuje obecný procesní rámec upravený ve správním řádu, jenž aplikoval krajský soud, a přibližuje řízení o vyvlastnění spornému řízení správnímu, neboť odpovědnost za zjištění skutkového stavu přesouvá na vyvlastnítele. Na tom nic nemění ani to, že v řízení o vyvlastnění se vydává konstitutivní rozhodnutí, na rozdíl od sporného řízení správního, v němž vydávaná rozhodnutí mají charakter deklaratorní.

[39] Závěr, že vyvlastnítele tíží důkazní břemeno, je v souladu i s komentářovou literaturou: „Zadruhé se jedná o doložení skutečností nasvědčujících tomu, že byly splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění, a to zejména ty uvedené v § 3 až 5 (v podrobnostech srov. předmětná ustanovení a komentář k nim). Tyto skutečnosti, že byly splněny podmínky vyvlastnění, nemusí vyvlastnitel v žádosti pouze tvrdit, nýbrž je povinen je též prokázat [srov. zejména nutnost doložení listiny prokazující splnění podmínky vyvlastnění uvedené v § 5, včetně prohlášení o tom, že ve stanovené lhůtě se vyvlastniteli nepodařilo získat dohodou potřebná práva k pozemku nebo ke stavbě - § 18 odst. 3 písm. c)], přičemž případné neprokázání splnění podmínek pro vyvlastnění má za následek nevyhovění žádosti a její zamítnutí (srov. § 24 odst. 1 věta první a komentář k němu).“ [Hanák, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 18].

[40] Podobné závěry, dokonce přímo ve vztahu ke splnění podmínky proporcionality vyvlastnění, vyplývají i z další literatury: „Dále je třeba prokázat naplnění podmínky proporcionality, a to jak v jejím kvantitativním, tak i kvalitativním rozměru. Prvé hledisko by mělo plynout opět zejména z doložených tvrzení vyvlastnítele, jaké stavby nebo pozemky, popř. jejich části je nezbytné vyvlastnit, aby bylo dosaženo účelu vyvlastnění. Vyvlastnitel mj. musí

pokračování

*doložit ke své žádosti katastrální mapu se zákresem pozemků a staveb navržených k vyvlastnění, doplněnou situací z jiných mapových podkladů, které vyjadřují graficky právní vztahy k nemovitostem v případech, kdy tyto vztahy nebyly dosud v katastrální mapě vyznačeny. Navrhuje-li vyvlastnit pouze část pozemku (v souladu se zásadou proporcionality), připojuje se též geometrický plán (ve trojím vyhotovení). Výpis z katastru nemovitostí již není povinnou přílohou, nicméně lze jej samozřejmě také přiložit. Tyto dokumenty přesně vymezují, jaké pozemky či stavby požaduje a činí vyvlastnitel předmětem řízení a vyvlastnění. A současně z nich lze posoudit - v kontextu dalších skutečností - i naplnění podmínky proporcionality. Pokud jde o druhý aspekt proporcionality, měl by vyvlastnitel doložit, zda a z jakých důvodů je nezbytné zasáhnout jím navrženým způsobem do práv vyvlastňovaného (zejména žádá-li odnětí práva, je třeba prokázat, že nepostačí k naplnění účelu vyvlastnění jeho omezení).“ [Grygar, Tomáš. Frumarová, Kateřina a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2020, podkapitola 3.6.3.1 *Zahájení vyvlastňovacího řízení*].*

[41] Krajský soud zdůraznil, že pokud se vyvlastňovací úřad řádně nezhostí svého úkolu zjistit skutkový stav do té míry, aby o něm nebyly pochybnosti, není možné o žádosti rozhodnout, tedy posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vyvlastnění. Krajský soud nicméně přehlédl, že zákon o vyvlastnění obsahuje řešení této procesní situace v § 24 odst. 1. Pokud totiž vyvlastnitel neprokázal splnění všech zákonem stanovených podmínek pro vyvlastnění, vyvlastňovací úřad jeho žádost zamítne. Neunesení důkazního břemene, které tíží vyvlastnitele, nevede k tomu, že by o žádosti nebylo možné rozhodnout, nýbrž se o ní rozhodne negativně právě s ohledem na neunesení důkazního břemene.

[42] Nejvyšší správní soud tedy na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že v řízení o vyvlastnění nesou odpovědnost za zjištění skutkového stavu jeho účastníci, a to zejména vyvlastnitel, jenž je povinen prokázat naplnění podmínek pro vyvlastnění. Vyvlastňovací úřad vychází z důkazů, které byly navrženy účastníky řízení. To nevylučuje, aby podle vlastního uvážení provedl i důkazy účastníky nenavržené, jestliže je to potřebné ke zjištění skutkového stavu. Toto oprávnění vyvlastňovacího řízení provést důkazy, které nebyly navrženy, nelze nicméně vykládat jako povinnost, a to ani s odkazem na potřebu chránit veřejný zájem, který má být vyvlastněním naplněn. Nejvyšší správní soud již vysvětlil, že tento veřejný zájem je v řízení prosazován právě vyvlastnitelem, nikoliv vyvlastňovacím úřadem, jemuž náleží role nestranného „rozhodce sporu“.

[43] Krajský soud dále vychází z toho, že vyvlastňovací úřad byl povinen vyzvat vyvlastnitele k doplnění tvrzení ohledně nezbytnosti využití stavby sila a k prokázání skutečností.

[44] Krajskému soudu lze přisvědčit, že pokud jde o nezbytnost vyvlastnění, vyvlastňovací úřad nevyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti, doplnění tvrzení ani prokázání tvrzených skutečností. Krajský soud ovšem ani neodkázal na žádné ustanovení, z něž by tato povinnost správnímu orgánu vyplývala.

[45] V úvahu přichází § 45 odst. 2 správního řádu, podle něž nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli odstranit nedostatky na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění. Smyslem této povinnosti správního orgánu je, aby žádost

podaná účastníkem byla projednatelná a aby správní orgán o ní mohl po provedeném řízení věcně rozhodnout, a rovněž pomoci žadateli, aby neutrpěl újmu na svých právech tím, že podal žádost trpící vadami [Kopecký, Martin. Staša, Josef. Balounová, Jana. Malast, Jan. Pouperová, Olga. Kopecký, Pavel. Adamusová, Zuzana. Správní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 45]. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 As 148/2014-70, pokud správní orgán dospěl již do fáze hodnocení podkladů rozhodnutí, není již namístě postupovat dle § 45 odst. 2 správního řádu, neboť pokud by žádost trpěla nedostatky, nebylo by vůbec možné do této fáze dospět a řízení by muselo být zastaveno.

[46] Krajský soud v bodě 45 rozsudku shrnul tvrzení, která žalobkyně uvedla v žádosti a jimiž odůvodňovala potřebu umístit své zařízení právě do stavby síla. Na podporu těchto tvrzení přiložila k žádosti fotografie. Z toho vyplývá, že žádost nelze považovat za vadnou v tom smyslu, že by neobsahovala stanovené náležitosti nebo k ní nebyly připojeny předepsané přílohy či jiné podklady. Vyvlastňovací úřad proto nepochybil, jestliže žalobkyni nevyzval postupem dle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti, pokud jde o nezbytnost zřízení věcného břemene právě k nemovité věci stěžovatelky. Věcnému projednání žádosti nic nebránilo. Postup podle uvedeného ustanovení neslouží k tomu, aby vyvlastňovací úřad předběžně vyrozuměl vyvlastnitel, že neunáší své břemeno tvrzení a důkazní a umožnil mu to ještě zvrátit před rozhodnutím o žádosti. Zamítnutí žádosti podle § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění (tj. z věcných důvodů, byť spojených s břemenem tvrzení a břemenem důkazním) nelze považovat za procesní újmu, jejímuž odvrácení by měl vyvlastňovací úřad vyvlastniteli napomoci.

[47] Jakkoliv by se mohlo zamítnutí žádosti pro neunesení důkazního břemene bez předchozí výzvy a poučení (např. v porovnání s § 118a odst. 1 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád) jevit jako tvrdé, je třeba tuto otázku hodnotit v kontextu řízení o vyvlastnění. Již výše Nejvyšší správní soud popsal důvody, pro něž je třeba obzvláště dbát na rychlost řízení, neboť již s jeho vedením je spojeno omezení vyvlastňovaného na jeho vlastnickém právu. Po vyvlastniteli tak lze legitimně požadovat, aby v žádosti podrobně rozepsal důvody, pro které žádost podává a má podmínky pro vyvlastnění za splnění, a tato svá tvrzení bezezbytku podložil důkazy. Vyvlastnitel není vázán žádnou lhůtou, v níž by byl povinen žádost o vyvlastnění podat, a proto může přípravě žádosti věnovat k tomu potřebný čas. Přitom by měl vycházet ze stanoviska vyvlastňovaného, pokud se mu jej podařilo předem opatřit, např. v rámci povinné snahy o získání potřebných práv dohodou. Na námitky proti vyvlastnění, které vyvlastňovaný předloží ve správním řízení, může následně vyvlastnitel reagovat doplněním tvrzení a předložením dalších důkazů, přičemž vyvlastňovaný se k takto doplněným skutečnostem může rovněž vyjádřit (§ 36 odst. 3 správního řádu). V této souvislosti není bez významu, že prostor vyvlastňovaného pro uplatnění námitek a navržení důkazů k jejich prokázání je z hlediska časového omezen (§ 22 odst. 2 a 3 zákona o vyvlastnění). Vyvlastnitel má přitom následně prostor na námitky reagovat, jak tomu bylo i v nyní posuzované věci (viz podání žalobkyně ze dne 24. 7. 2024). Se zamítnutím žádosti o vyvlastnění podle § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění není spojena překážka věci rozhodnuté (viz § 48 odst. 2 správního řádu, k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS 752/18, a rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 6 As 12/2008-73, a ze dne 20. 2. 2025, č. j. 9 As 196/2024-42). Odůvodnění zamítavého rozhodnutí tak současně slouží jako poučení pro vyvlastnitel, jenž může v návaznosti na

pokračování

něj podat novou žádost o vyvlastnění (odlišně právě v občanském soudním řízení zamítnutí žaloby pro neunesení břemene tvrzení či břemene důkazního zakládá překážku věci rozsouzené).

[48] Lze dodat, že ani ve sporném řízení správním, jemuž se řízení o vyvlastnění podobá, neukládá správní řád v § 141 odst. 4 správnímu orgánu povinnost vyzvat účastníky řízení k doplnění tvrzení nebo označení důkazů na jejich podporu.

[49] Stěžovatelce tedy nelze přisvědčit v tom, že po jednání, jehož skončením nastoupily účinky koncentrace řízení podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o vyvlastnění ve vztahu k námitkám vyvlastňovaného a jím navrhovaným důkazům, již nebylo možné žalobkyni vyzvat k doplnění tvrzení a předložení důkazů. Žalobkyně i po skončení jednání mohla reagovat na včas uplatněné námitky a důkazy. Vyvlastňovací úřad nicméně nebyl povinen takovou výzvu vůči žalobkyni učinit.

[50] Krajskému soudu tak nelze přisvědčit ani v tom, že pokud vyvlastňovací úřad, resp. žalovaný, nezjistili skutkový stav v úplnosti z vlastní iniciativy, byli povinni vyzvat žalobkyni k doplnění tvrzení týkajících se nezbytnosti využití síla k uskutečnění záměru a k předložení důkazů na podporu těchto tvrzení. Vzhledem k výše uvedenému nebyl vyvlastňovací úřad povinen před vydáním rozhodnutí vyzvat žalobkyni k doplnění tvrzení a předložení důkazů, ani jej netížila odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o žádosti v té podobě, jaká je vlastní standardnímu řízení o uložení povinnosti z moci úřední.

[51] V dalším řízení proto krajský soud posoudí, zda žalobkyně ve správním řízení unesla své důkazní břemeno a prokázala, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout způsobem, který by zasahoval do práv jiných osob s menší intenzitou, jak dovodily ve svých rozhodnutích správní orgány. Přitom přihlédne pouze k těm tvrzením a důkazním prostředkům, u nichž to nevylučují ustanovení zavádějící do vyvlastňovacího řízení prvky koncentrace řízení (§ 22 odst. 2 a 3 zákona o vyvlastnění a § 82 odst. 4 správního řádu).

[52] Další část kasační stížnosti se týká názoru krajského soudu, podle nějž závěr žalovaného, že nebyl naplněn princip subsidiarity vyvlastnění podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění, je nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud nicméně nemá za to, že by se jednalo o argumentaci, která by rozporovala jakýkoliv závěr učiněný krajským soudem v napadeném rozsudku. Stěžovatelka vychází ve shodě s krajským soudem z toho, že rozhodnutí správních orgánů stojí na dvou závěrech (důvodech pro zamítnutí žádosti o vyvlastnění), a sice neprokázání převahy veřejného zájmu a nesplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění dle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o vyvlastnění (viz bod 39 napadeného rozsudku), načež dospívá k závěru, že není možné zrušit rozhodnutí žalovaného, pokud alespoň jeden z důvodů napadeného rozhodnutí ob stojí. Ke stejnému závěru nicméně dospěl i krajský soud v bodě 75 svého rozsudku, kde uvedl, že pokud by obstál v soudním přezkumu první důvod, o nějž se opírá rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu i žalovaného, pak by zjištěné pochybení týkající se druhého důvodu, z nějž vychází pouze rozhodnutí žalovaného, nebylo důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí. Krajský soud nicméně shledal, že neobstojí ani jeden z těchto závěrů správních orgánů, a proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka v této kasační námitce *de*

facto pouze poukazuje na to, že shledá-li Nejvyšší správní soud pochybení krajského soudu ve vztahu k důvodu správních rozhodnutí, jenž se týká neprokázání převahy veřejného zájmu nad zachováním práv dosavadního vlastníka, pak je třeba zrušit rozsudek krajského soudu, neboť pochybení žalovaného ohledně závěru o nesplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění samo o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno (a tedy kasační stížnost zamítnuta). S tím se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a jelikož právě k takové procesní situaci došlo, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[53] 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 i v rozsudku NSS č. j. 2 As 48/2025-90 (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. března 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu