



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobkyně: **A. Š.**,
bytem X,
zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Zájedou,
se sídlem Zahradnická 38, Blatná,

proti

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

za účasti: 1) EG.D, a. s., IČO 28085400,
se sídlem Lidická 1876, Brno,
2) Ředitelství silnic a dálnic, státní příspěvková organizace, IČO 65993390,
se sídlem Na Pankráci 546, Praha,
zastoupena advokátem JUDr. Danielem Volopichem,
se sídlem Vlastina 602, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, č. j. 168456/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, č. j. 168456/2020/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, advokáta Mgr. Jiřího Zájedy.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně 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.“), domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, č. j. 168456/2020/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“),

kterým bylo podle § 24 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, 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 účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „liniový zákon“), rozhodnuto o omezení vlastnického práva žalobkyně k pozemku parc. č. X v k. ú. M. (není-li v textu uvedeno jinak, všechny pozemky se nachází v tomto katastrálním území) v rozsahu práva odpovídajícího věčnému břemenu, a to pro účely realizace veřejně prospěšné stavby rychlostní silnice (dálnice) s názvem „R4 (04) M., rozšíření“.

2. Žalobkyně namítla, že celé vedení plynovodu může být vedeno naprosto v jiné trase, částečně pod místní komunikací, aniž by se to jakkoli dotklo vlastnického práva žalobkyně a zároveň došlo k naplnění zamýšleného účelu (vybudování plynovodu). Nelze pak *a priori* bez dalšího akceptovat, že vedení plynovodu je umístěno libovolně, bez ohledu na stanovisko soukromého vlastníka (žalobkyně), přestože toto stanovisko bylo správnímu orgánu v řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí, opakovaně sdělováno. Žalobkyně je toho názoru, že v případě, kdy je schopna nabídnout rozumné alternativní řešení, které se v minimální možné míře odchyluje od vybraného projektového řešení a nezasahuje do práv soukromých vlastníků v užším smyslu (zasahuje pouze do vlastnického práva obce jako územního samosprávného celku ve vztahu k pozemku, na kterém je již vybudována pozemní komunikace), nelze tento argument vypořádat pouze konstatováním, že bylo již ve vztahu k celé stavbě vydáno pravomocné územní rozhodnutí, a tudíž nelze námitkám žalobkyně (vyvlastňované) vyhovět. Výše uvedená úvaha by totiž znamenala, že v případě, kdy již bylo vydáno územní rozhodnutí, je vždy odůvodněn účel vyvlastnění, respektive není důvod vyhovět námitkám účastníka řízení, který navrhuje odlišnou trasu vedení technické infrastruktury a s tím spojené zřízení věcného břemene. To by v konečném důsledku znamenalo, že se z vyvlastňovacího řízení stává řízení pouze formální. Základním problémem je však v tomto případě to, že pokud celá stavba dospěje do fáze vyvlastňovacího řízení, územní rozhodnutí musí být vydáno vždy. Argument, že bylo vydáno územní rozhodnutí, nemůže v žádném případě sám o sobě odůvodnit existenci veřejného zájmu pro vyvlastnění. Správní orgán však v těchto případech musí náležitě odůvodnit, z jakého důvodu alternativní trasa není možná, proč není účelná a proč není možné vést vedení technické infrastruktury jinak, a následně se ve vztahu ke konkrétnímu případu vypořádat s námitkami účastníka. Tento požadavek na konkrétní odůvodnění aplikace správního uvážení však v napadeném rozhodnutí naplněn nebyl, v důsledku čehož je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. K tomu žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 – 66.
3. Žalobkyně dále uvedla, že již v řízení před žalovaným sdělovala, že plynovod lze vést naprojektovanou trasou a poté může pokračovat až na pozemek parc. č. X, který je ve vlastnictví ŘSD. Z pozemku parc. č. X by poté mohl plynovod bez problémů vést na pozemek parc. č. X a poté na pozemek parc. č. X, kde by se mohl napojit na stávající vedení. Tyto pozemky jsou ve vlastnictví obce M., tudíž by s výstavbou vedení plynovodu nemohl být žádný problém. Vyvlastňovaná je toho názoru, že v tomto případě pak není zapotřebí umístit věcné břemeno na její pozemek parc. č. X (na výše zmíněných navržených pozemcích již věcné břemeno plynovodu je).
4. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že se v řízení zabýval též návrhem žalobkyně na vedení plynovodu v alternativní trase. K jejímu vyjádření, že toto řešení navrhovala po celou dobu řízení, se vyjádřil vyvlastnitel (osoba zúčastněná na řízení č. 1 zastoupená osobou zúčastněnou na řízení č. 2). Z jeho vyjádření vyplynulo, že ačkoli zákon ukládá vyvlastniteli povinnost jednat s vyvlastňovanou (žalobkyní) po dobu 90 dnů, jednali s ní téměř 2 roky. I když byla komunikace se žalobkyní poměrně dlouhá a rozsáhlá, týkala se pouze náhrady za vyvlastnění věcného břemene a zástavního práva smluvního váznoucího na jejím pozemku, nikoli však rozporování trasy plynovodního vedení nebo jeho umístění na pozemku v jejím vlastnictví.

O alternativní trase nebylo vůbec jednáno. Tento návrh byl žalobkyní uveden poprvé v jejích námitkách uplatněných k jednání. Návrh změny trasy byl projednáván, avšak nebyl vyvlastnítelem akceptován z mnoha důvodů, které jsou rovněž v rozhodnutí žalovaného zmiňovány. Žalovaný dospěl k závěru, že představa žalobkyně, že je možné trasu jednoduše změnit a umístit stavbu do jiného pozemku, není reálná. Tato námitka tedy nebyla vypořádána pouhým konstatováním, že ve věci již bylo vydáno územní rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že zastává nadále názor, že veřejný zájem na vyvlastnění věcného břemene k pozemku žalobkyně převažuje nad jejím zájmem.

5. Žalovaný vycházel též z toho, že realizace stavby, pro jejíž dílčí úsek je vyvlastňováno věcné břemeno, je stěžejním projektem státu, na který se vztahuje liniový zákon, že probíhající vyvlastňovací řízení je posledním nedořešeným případem v rámci majetkové přípravy stavby na tomto úseku dálnice D4, přičemž při nerealizování nebo pozdní realizaci projektu hrozí státu miliardové škody. Rovněž zdůraznil, že vyvlastnitel jednal s žalobkyní po nadstandardní dobu dvou let, přičemž předmětem byla především cena za vyvlastňované věcné břemeno. Žalovaný je názoru, že námitky žalobkyně nejenom dle jejich obsahu, ale rovněž s přihlédnutím na jejich uplatňování na samé hraně možných termínů, mají obstrukční charakter s cílem co možná nejvíc oddálit výsledné rozhodnutí a prodloužit průběh řízení.
6. Osoba zúčastněná na řízení č. 2 ve svém vyjádření uvedla, že se žalobkyní jednala o zřízení věcného břemene ve vztahu k jejímu pozemku téměř dva roky, konkrétně od začátku roku 2018 až do konce měsíce března 2020, kdy podala žádost o vyvlastnění. Žalobkyně přitom za celou dobu těchto jednání nikdy nerozporovala trasu plynovodního vedení nebo jeho umístění na dotčeném pozemku v jejím vlastnictví ani nenavrhovala vedení plynovodu v nějaké alternativní trase. Komunikace žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení č. 2 byla poměrně rozsáhlá a dlouhodobá, avšak týkala se toliko výše náhrady za zřízení věcného břemene, a dále zástavního práva smluvního váznoucího na dotčeném pozemku. Z dlouhodobé komunikace mezi osobou zúčastněnou na řízení č. 2 a žalobkyní naopak vyplývá, že žalobkyně nerozporovala umístění plynovodu na jejím pozemku. O alternativní trase plynovodu nebylo vůbec jednáno, proto současnou námitku žalobkyně, na které postavila celou svou žalobu, hodnotí osoba zúčastněná na řízení č. 2 jako ryze účelovou a obstrukční.
7. Osoba zúčastněná na řízení č. 2 dále uvedla, že plynovodní trasy se nadto standardně neprojektují v nezastavěném území do zpevněných ploch, a to zejména z důvodu, že případné opravy a údržby plynárenských zařízení představují značný zásah do provozu na pozemních komunikacích. S ohledem na skutečnost, že alternativní návrh žalobkyně spočívá v pokládce plynovodního vedení do komunikace a že se jedná o vysokotlaký plynovod, u něhož správce dané sítě nepřipustil jeho vložení do pozemní komunikace, nelze alternativní umístění plynovodu na pozemku parc. č. X navrhované žalobkyní realizovat.
8. V doplnění svého vyjádření osoba zúčastněná na řízení uvedla, že i po podání správní žaloby (v rámci snahy o smírné vyřízení věci s žalobkyní) opětovně požádala osobu zúčastněnou na řízení č. 1 o vyjádření k návrhu úpravy trasy přeložky vysokotlakého (VTL) plynovodu předloženého žalobkyní. Z tohoto vyjádření vyplynulo, že podle *Technických pravidel TPG 700 03 - podmínky pro provádění pracovních činností a umísťování staveb v ochranných pásmech plynárenských zařízení a pro umísťování staveb v bezpečnostních pásmech plynových zařízení* je možné vést pod pozemní komunikací podélně plynovody pouze v případě plynovodů podskupiny A1 a A2, tedy nízkotlaké a středotlaké. Umístění VTL plynovodu (o který se jedná v posuzovaném případě) pod pozemní komunikaci (pozemek parc. č. X) tedy není možné.
9. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 se k věci vyjádřila způsobem uvedeným v bodě 8 rozsudku.

Obsah správního spisu

10. Žalovaný obdržel dne 18. 3. 2020 žádost vyvlastnítelem o vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemenu k části pozemku parc. č. X (orná půda) o celkové výměře 2514 m² ve

vlastnictví žalobkyně. Dne 19. 8. 2020 oznámil všem známým účastníkům řízení zahájení vyvlastňovacího řízení s tím, že v řízení bude postupováno podle zákona o vyvlastnění a podle liniového zákona. Dne 19. 10. 2020 (spolu s omluvou z jednání nařízeného na 20. 10. 2020 z důvodu nemoci) podala žalobkyně vyjádření, ve kterém uvedla, že celé vedení plynovodu může být vedeno naprosto v jiné trase, například pod obecní komunikací, aniž by se to jakkoli dotklo vlastnického práva žalobkyně, která nemůže akceptovat to, že vedení plynovodu je umístěno libovolně, bez ohledu na její názor a požadavky, přestože zamýšleného účelu by bylo možné dosáhnout jiným způsobem.

11. Vyvlastnitel ve svém vyjádření uvedl, že komunikace s vyvlastňovanou byla poměrně dlouhá a rozsáhlá, avšak týkala se toliko výše náhrady za vyvlastnění věcného břemene a dále zástavního práva smluvního váznoucího na jejím pozemku. Není tedy pravdou, že by rozporovala trasu plynovodního vedení nebo jeho umístění na pozemku v jejím vlastnictví. Dále zdůraznil, že návrhu žalobkyně na změnu trasy stavby nelze vyhovět. Umístění přeložky plynovodu bylo již v minulosti v souladu s příslušnými ustanoveními energetického zákona vymezeno v rámci podmínek držitele licence k příslušnému plynárenskému zařízení. Ten se také v minulosti závazně vyjadřoval k projektové dokumentaci, která byla následně předložena jako podklad pro vydání územního rozhodnutí. Navíc se plynovodní trasy neprojektují v nezastavěném území do zpevněných ploch a to zejména z důvodu, že případné opravy a údržby by představovaly značný zásah do provozu pozemních komunikací.
12. Vyvlastnitel dále uvedl, že celá trasa dálnice D4 v úseku, kam spadá i přeložka VTL plynovodu, je majetkoprávně vypořádána. Přeložka se dotýká cca deseti pozemků a zbývá pouze poslední krok, a to zřízení věcného břemene k pozemku ve vlastnictví žalobkyně, který je posledním nevypořádaným pozemkem. Ke všem ostatním pozemkům má vyvlastnitel v současné době věcné břemeno zřízeno. Proto již není změna trasy možná a takové jednání by nadto bylo zcela v rozporu s péčí řádného hospodáře. Probíhající vyvlastňovací řízení je posledním nedořešeným případem v rámci majetkové přípravy stavby na tomto úseku dálnice D4, přičemž bylo již vynaloženo obrovské množství finančních prostředků v řádech miliard korun.
13. Vyvlastnitel zdůraznil, že stavba dálnice D4 je stěžejním projektem státu v oblasti dopravní infrastruktury, tzv. PPP projektem, podporovaným a monitorovaným státem, přípravě této stavby (jak technické, tak majetkoprávní) je věnována absolutní priorita a stavba je v současné době nejzásadnější veřejně prospěšnou stavbou v oblasti dopravní infrastruktury. Na všechny úseky stavby jsou již vydána pravomocná územní rozhodnutí a rovněž je již vydána řada stavebních povolení. Proto vyvlastnitel odmítl argument žalobkyně, že není naplněn účel vyvlastnění a že veřejný zájem na realizaci této stavby nepřevažuje nad zájmem žalobkyně. Zdůraznil, že při nerealizování nebo pozdní realizaci předmětného projektu hrozí státu miliardové škody.
14. Dne 8. 12. 2020 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že o majetkovém vypořádání za zřízení věcného břemene k pozemku potřebnému pro realizaci stavby bylo s žalobkyní jednáno několik let. Žalobkyně však pouze nesouhlasila s náhradou ve výši stanovené znaleckým posudkem vyvlastnitel. Své námitky týkající se toho, že stavba není v souladu s veřejným zájmem a návrh na jiné umístění stavby uvedla vyvlastňovaná na samé hraně stanovené lhůty. Jejich odůvodnění podmínila dalším jednáním, v průběhu kterého upřesnila ji navrhované jiné umístění stavby.
15. Žalovaný dále uvedl, že ke stavbě bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, které bylo již částečně naplněno, neboť na části stavby již byla vydána pravomocná stavební povolení, byly vynaloženy opravdu velké finanční prostředky nejenom na získání podkladů nezbytných pro samotnou realizaci stavby, ale rovněž též na majetkoprávní vypořádání k získání stovek práv k pozemkům potřebným pro realizaci stavby (ať již práv vlastnických, práv vyplývajících z věcných břemen i nájemních smluv) a vypořádání tohoto oprávnění, spočívajícího ve

vyvlastnění věcného břemene žalobkyně na pozemku, který je již jiným věcným břemenem zatížen, je posledním, které vyvlastniteli ještě zbývá.

16. K možnosti změny trasy stavby žalovaný uvedl, že představa žalobkyně, že je možné tuto stavbu jednoduše změnit a realizovat ihned, není reálná. Změna by podléhala novému územnímu řízení, bylo by nezbytné zpracování nové projektové dokumentace, její posouzení dotčenými orgány, projednání s účastníky řízení, k dalšímu projednání se změněným okruhem účastníků řízení, k dalším majetkoprávním vypořádáním k získání příslušných práv k jiným dotčeným pozemkům, k vynaložení dalších, neúměrně vysokých nákladů. Navíc, jak uvedl ve svém vyjádření vyvlastnitel, neprojektují se plynovodní trasy v nezastavěném území do zpevněných ploch. Bylo by nezbytné vydat rozhodnutí o změně územního rozhodnutí z roku 2016 a třeba též zvažovat lhůty, ve kterých je takový postup realizovatelný (vše včetně případných lhůt daných pro možná odvolací řízení či projednání soudů), atd.

Posouzení věci soudem

17. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené, přičemž shledal, že se jedná o žalobu věcně projednatelnou.
18. 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 dílem nezákonné, dílem nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění, v důsledku čehož nelze po věcné stránce zcela posoudit námitku žalobkyně brojící proti trase plynovodu.
19. 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.“ (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.
20. 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.
21. 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.
22. 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.

23. 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.
24. Podle § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze vyvlastnění provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.
25. Podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění musí být veřejný zájem na vyvlastnění prokázán ve vyvlastňovacím řízení.
26. Otázkou podmínek pro vyvlastnění se zabýval NSS v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 – 66 (na který obě strany shodně odkazují a od jehož závěrů nemá soud důvodu se odchýlit), 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 nenavrhne. 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 neproказuje, že je v daném případě vyvlastnění až poslední možností a je k němu přistoupeno až v situaci, kdy k vytyčenému cíli nelze užít mírnější právní prostředky (lhotejno přitom, že proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo že 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 nezabývá vyvlastňovací úřad povinností 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, ježto 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. náleží ze dne 5. 4. 1922 č. 4664. In: *Sbírka náleží nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních. Svazek IV (Náleží z roku 1922). Č. 1281. Praha: Právnické 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“ (zvýraznění provedena krajským soudem).*

27. V projednávané věci založil žalovaný své rozhodnutí na třech argumentech. Prvním z nich je existence územního rozhodnutí na plynovod vedený přes pozemek žalobkyně a rovněž pokročilý stav přípravy záměru. Tyto skutečnosti však závěr o nutnosti vyvlastnit pozemek žalobkyně neodůvodňují. Jak výše uvedl NSS, existence územního rozhodnutí je nezbytná, aby vyvlastňovací řízení vůbec mohlo být vedeno, nemůže tedy zároveň předurčit jeho výsledek – je třeba přisvědčit žalobkyni, že v takovém případě by se vyvlastňovací řízení stalo pouhou formalitou. Nutnost případné změny územního rozhodnutí tedy nemůže být důvodem pro odmítnutí alternativní trasy. V tomto rozsahu je proto rozhodnutí žalovaného nezákonné. Totéž platí i o argumentaci, že změnou trasy by došlo ke zdržení a zdražení celého projektu, jelikož tyto negativní efekty jsou nutným důsledkem případné změny plánovaného vedení – jinak řečeno, budou přítomny vždy, pokud bude nutno v důsledku změny trasy měnit vydané územní rozhodnutí a aktualizovat projektovou dokumentaci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sice uvedl, že zvažoval i finanční a časové dopady a dospěl k jednoznačnému závěru, že není možné vést distribuční soustavu jinak než podle vydaného a pravomocného územního rozhodnutí, nicméně takový závěr z jeho rozhodnutí ne plyne. Z napadeného rozhodnutí (a z povahy věci) vyplývá, že změna trasy by znamenala určité časové zdržení a s ním spojené prodražení stavby (které však není, vyjma obecné argumentace vyvlastnítele o miliardových škodách, nijak specifikováno), ovšem žádným způsobem z něj nevyplývá, že by změna trasy nebyla reálně možná. Soud sice nemůže *a priori* vyloučit, že by dopady změny trasy byly natolik závažné, že by prakticky znemožnily realizaci celého projektu, nicméně takový závěr by vyžadoval velmi podrobné a přesvědčivé odůvodnění, které napadené rozhodnutí neobsahuje.
28. Druhým argumentem je pozdní uplatnění námitek proti trase plynovodu žalobkyní. Tento argument rovněž neobstojí. Skutečnost, že žalobkyně před zahájením vyvlastňovacího řízení v rámci komunikace s vyvlastnítelem proti trase plynovodu nebrojila, není pro posouzení věci podstatná. Žalobkyně svou námitku uplatnila včas v rámci správního řízení (což žalovaný výslovně uznává) a žalovaný tak byl povinen posoudit (v intencích shora uvedených ustanovení a citované judikatury), zda je vedení trasy plynovodu přes pozemek žalobkyně opravdu nezbytné – chování žalobkyně před zahájením správního řízení jej této povinnosti nijak nezbavilo.
29. Třetím argumentem žalovaného byl odkaz na vyjádření vyvlastnítele, podle kterého se „*neprojektují plynovodní trasy v nezastavěném území do zpevněných ploch*“. Tato tvrzení žalovaného a vyvlastnítele by sice mohla být důvodem pro zavržení alternativní trasy vedení plynovodu, nicméně soud nemůže pro jejich obecnost posoudit jejich důvodnost. Žalovaný neuvedl žádné argumenty, proč by vedení plynovodu přes pozemky obce M. nebylo technicky možné a jeho vyjádření je zcela obecné a postrádá rovněž jakýkoli podklad ve správním spise. Soud proto konstatuje (v intencích bodu 19 rozsudku), že napadené rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění, jelikož závěr o technické nemožnosti alternativního provedení stavby není prakticky vůbec odůvodněn. Soud nepřehlédl argumentaci osob zúčastněných na řízení, že příslušná technická norma stavbu plynovodu v trase navržené žalobkyní neumožňuje. Nicméně tato argumentace není obsažena v napadeném rozhodnutí a nevyplývá ani jinak ze správního spisu. Soud dále dodává, že jelikož příslušná technická norma není právním předpisem (a není ani veřejně přístupná), bylo by třeba tuto normu ve správním řízení opatřit (což se nestalo) a dát žalobkyni příležitost se k této argumentaci a technické normě vyjádřit.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. S ohledem na výše uvedené závěry soud napadené rozhodnutí zrušil, aniž nařizoval jednání, dílem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a dílem pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vysloveným právním názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný v dalším řízení především znovu a řádně posoudí realizovatelnost alternativní trasy navržené žalobkyní.
31. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a má tedy právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč (soudní poplatek za podání žaloby a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně provedl v řízení dva účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsí žaloby. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 6 200 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 600 Kč. Náhrada DPH z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů činí 21 % z 6 800 Kč, tj. 1 428 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
32. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jim nějaké náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 11. března 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu