



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. Mgr. Michalem Mazlem, advokátem se sídlem Belgická 276/20, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. OÚPSŘ 194/2018-333-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2020, č. j. 30 A 4/2019 – 66,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. OÚPSŘ 194/2018-333-rozh. (dále jen „napadené rozhodnutí“), mimo jiné potvrdil výrok I. rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 16. 7. 2018, č. j. SU/18/3701/HOI (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž dle § 24 odst. 3 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, v rozhodném znění (dále jen „zákon o vyvlastnění“), ve spojení se zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, v rozhodném znění (dále jen „liniový zákon“) zřídil na pozemku žalobce parc. č. X v katastrálním území P. u T. (dále jen „pozemek“) věcné břemeno jeho užívání za účelem strpění umístění stavby distribuční soustavy a jejího provozování (umístění dvou stožárů na předmětném pozemku, jeho přetnutí vodiči vedení a provozování tohoto vedení), a to na dobu neurčitou, ve prospěch společnosti ČEZ Distribuce, a.s., Teplická č. p. X, D. – Podmokly (dále jen „vyvlastnitel“).

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal zrušení obou správních rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal jak neprokázání samotné existence veřejného zájmu na vyvlastnění, tak převahy veřejného zájmu nad jeho vlastními zájmy. Správní orgány toliko odkázaly na § 2 odst. 2 písm. a) bod 1 a § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „energetický zákon“), ze kterých má plynout, že existence veřejného zájmu je v předmětném případě dána *ex lege*, a tudíž ji není nutno prokazovat. Neurčité právní pojmy ovšem dle žalobce nelze obecně vymezit prostřednictvím legislativního aktu. Správní orgány měly sice respektovat, že zákonodárce v energetickém zákoně přímo vyslovil, co konkrétně považuje za veřejný zájem, to je však nezbavovalo povinnosti posuzovat každý jednotlivý případ individuálně a se zřetelem ke všem konkrétním okolnostem. Prvostupňový správní orgán se navíc neřídil pro něj závazným právním názorem dříve vysloveným žalovaným, který mu uložil, aby v dalším řízení řádně prokázal a odůvodnil veřejný zájem na vyvlastnění a jeho převahu nad zájmem na zachování soukromého vlastnictví; žalovaný následně rozhodl v rozporu se svým vlastním dříve vyjádřeným názorem. Žalobce dále brojil proti údajně vadnému způsobu doručování návrhu smlouvy o získání práv k pozemku potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění. Vyvlastnitel totiž věděl, že je stěžovatel zastoupen, přesto však návrh dohody doručil pouze jemu, nikoliv jeho zástupci. Způsob kontaktování byl tedy nezákonný, v důsledku čehož nemohl být zákonný ani samotný pokus o uzavření dohody, který je nezbytným předpokladem zahájení vyvlastňovacího řízení.

#### *Rozsudek krajského soudu*

[3] Krajský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 26. 8. 2020, č. j. 30 A 4/2019 – 66 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. K problematice prokazování existence veřejného zájmu poukázal na závěr Nejvyššího soudu vyslovený v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016, který se po právní stránce týkal obdobné věci. Dle něj není v rámci vyvlastňovacího řízení otázka veřejného zájmu předmětem dokazování; vyvlastňovací úřad rozhoduje pouze o tom, zdali veřejný zájem převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Dle krajského soudu správní orgány k existenci veřejného zájmu na zřízení předmětného věcného břemene přílehlavě odkazovaly na § 2 odst. 1 písm. l) a § 170 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), a dále na § 3 odst. 2, § 25 odst. 3 písm. e) a § 25 odst. 4 energetického zákona. Naznal přitom, že neexistuje nejmenší pochybnost, že první z podmínek stanovených v § 3 odst. 1 věť první zákona o vyvlastnění (tj. že vyvlastnění je přípustné jen pro účel stanovený zvláštním zákonem), je splněna; pokud ke stejnému závěru dospěly i správní orgány, postupovaly zcela v souladu se zákonem. Provozovatel distribuční soustavy má totiž právo v souladu se stavebním zákonem zřízovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umisťovat v nich vedení. Zároveň je pro tyto účely povinen smluvně s vlastníkem nemovitosti zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti; pokud nedojde k dohodě a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva, vydá vyvlastňovací úřad na návrh provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene. Právě k takové situaci v projednávané věci dle soudu došlo, neboť na návrh provozovatele distribuční soustavy bylo zahájeno vyvlastňovací řízení, jehož výsledkem bylo zřízení věcného břemene za účelem realizace stavby distribuční soustavy na pozemku žalobce.

[4] V dalším kroku se krajský soud zabýval tím, jestli správní orgány správně vyhodnotily i druhou z podmínek § 3 odst. 1 věty první zákona o vyvlastnění (tj. zdali veřejný zájem

pokračování

na dosažení účelu vyvlastnění převážil v daném případě nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného). Poukázal na to, že problematikou dotčení práv žalobce (jak samotného vlastnického práva, tak jeho práva na svobodnou volbu povolání a podnikání, neboť na daném pozemku hospodaří za účelem své obživy) se podrobně a pečlivě zabýval jak prvostupňový správní orgán (str. 10, 11 a 32 prvostupňového rozhodnutí), tak žalovaný (str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí); s jejich argumenty se krajský soud ztotožnil a v podrobnostech na ně odkázal. Zdůraznil, že veřejná prospěšnost předmětné stavby distribuční soustavy byla posuzována při přípravě Zásad územního rozvoje Libereckého kraje vydaných usnesením zastupitelstva Libereckého kraje ze dne 13. 12. 2011, č. 466/11/ZK, v nichž je pro ni vymezen koridor nadmístního významu veřejně prospěšné stavby; stejně tak v územním plánu obce Přepere, který byl vydán zastupitelstvem obce dne 10. 11. 2011, je pozemek určen pro umístění stavby zřizované ve veřejném zájmu, která má statut veřejně prospěšné stavby. Tato otázka byla též předmětem posouzení v rámci územního řízení, jehož výsledkem bylo pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby vydané Městským úřadem Turnov dne 20. 6. 2011, sp. zn. SÚ/1460/11/HOZ, č. j. SU/11/4038/HOI. Krajský soud k převaze veřejného zájmu nad právy žalobce uvedl, že stavba má zcela klíčový význam pro připojení nově vybudované transformovny Turnov na zrekonstruované elektrické vedení V1101, V1102 Bezděčín – Semily, přičemž nerealizování stavby by mělo zásadní dopad na řádný a účinný přenos elektrické energie spočívající v ohrožení spolehlivosti dodávek zejména v oblasti Turnovska. Naproti tomu poukázal na skutečnost, že zřízením věcného břemene a realizací stavby distribuční soustavy bude z pozemku žalobce zabráno fakticky pouze 89 m<sup>2</sup> (výměra podzemních částí základů pro umístění 2 stožárů), což činí necelá dvě procenta výměry celého pozemku; nadto žalobce vlastní i další pozemky. Na možnosti zemědělského obhospodařování zbývající (převážně) části pozemku se přitom zřízením věcného břemene nic nezmění; tuto skutečnost ostatně žalobce ani nerozporoval. Soud proto uzavřel, že újma vzniklá žalobci zřízením věcného břemene (potažmo realizací stavby) nemůže převážet nad veřejným zájmem na dosažení účelu vyvlastnění, jímž je zabezpečení spolehlivosti, stability a bezpečnosti dodávek elektrické energie v dané oblasti, obzvláště když se jedná o stavbu nadmístního významu, která je způsobilá ovlivnit uvedené aspekty minimálně na úrovni Libereckého kraje. Taktéž naznal, že prvostupňový správní orgán se danou problematikou zabýval zcela v intencích závazných právních pokynů vyjádřených v předcházejícím zrušovacím rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. OUPSR 154/2017-330; k namítanému porušení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu tedy nedošlo.

[5] Z § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění je pak dle krajského soudu toliko zřejmé, že vyvlastnitel je povinen zaslat návrh smlouvy o získání práv k pozemku potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění vyvlastňovanému. Tato podmínka je tedy splněna i za situace, kdy vyvlastnitel zašle návrh této smlouvy přímo potenciálně vyvlastňovanému, přestože je mu známo, že ten udělil plnou moc osobě, která jej má při jednání s vyvlastnitelem i jinými subjekty v souvisejících otázkách zastupovat. Ve fázi vyjednávání mezi vyvlastnitelem a vlastníkem dotčených nemovitostí se nejedná o žádné řízení, pro které by platila procesní pravidla stanovená ve správním řádu či jiném procesním předpisu; jedná se o jednání soukromoprávní povahy mezi dvěma rovnocennými subjekty. Povinnost doručovat písemnosti druhé straně pouze do rukou zástupce z žádného zákonného ustanovení nevyplývá. Na podporu tohoto závěru soud odkázal na § 3 odst. 2 písm. b) liniového zákona, který stanoví, že pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění spočívající v povinnosti nejprve učinit návrh na získání potřebných práv k pozemku dohodou postačí doručení návrhu předmětné smlouvy na adresu místa trvalého pobytu vlastníka nemovitosti nebo jeho adresu bydliště v cizině nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí; lhůta podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění v takovém případě počíná plynout ode dne doručení návrhu na jednu z uvedených adres. Není přitom dle krajského soudu rozumného důvodu se domnívat, že by zákonodárce měl v úmyslu řešit problematiku doručování návrhu dané smlouvy vyvlastňovanému v obou (na sebe navazujících

a spolu souvisejících) zákonech rozdílným způsobem. Zdůraznil také, že není zřejmé, jaká žalobcova veřejná subjektivní práva byla dotčena skutečností, že návrh uvedené smlouvy byl doručen přímo jemu a nikoliv k rukám jeho zástupce; ostatně to nespécifikoval ani on sám v žalobě. I kdyby se snad dle soudu jednalo o pochybení vyvlastnítele (čemuž nepřisvědčil), nemohla se tato skutečnost žádných práv žalobce dotknout. Nic mu totiž nebránilo svého zástupce o doručení návrhu smlouvy neprodleně informovat a seznámit jej s jeho obsahem; na vyjednávání o obsahu smlouvy zákon stanoví dostatečně dlouhou lhůtu 90 dnů. Podmínku pro zahájení vyvlastňovacího řízení vymezenou v § 3 odst. 1 větě druhé a v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění proto shledal splněnou.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

### II.1 Kasační stížnost žalobce

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Vždy nejprve obsáhle zopakoval formulaci každého žalobního bodu a následně jeho vypořádání krajským soudem; níže jsou shrnuty pouze následné výhrady vůči závěrům soudu.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že v rámci vyvlastňovacího řízení nebyla předmětem dokazování otázka samotné existence veřejného zájmu a vyvlastňovací úřad rozhodoval pouze o tom, zdali veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažoval nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Soud tento závěr opřel o § 2 odst. 1 písm. l) a § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a § 3 odst. 2, § 25 odst. 3 písm. e) a § 25 odst. 4 energetického zákona; neuvedl však, jak na jejich základě dospěl k názoru o nadbytečnosti prokazování existence veřejného zájmu, neboť takový závěr dle něj z uvedených ustanovení výslovně nevyplývá a nelze jej ani dovodit. Z § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění jasně plyne, že veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Krajským soudem odkazovaná ustanovení stavebního a energetického zákona ohledně podmínek pro omezení vlastnického práva odkazují na zákon o vyvlastnění; stanoví tedy pouze účel, pro který je v obecné rovině vyvlastnění přípustné. Stěžovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, kterým zrušil protiústavní část zákona určující, že rozvoj a modernizace vodní cesty na konkrétním úseku vodního toku je ve veřejném zájmu. Ze závěrů Ústavního soudu dle něj vyplývá, že pokud by zákon výslovně stanovil, že bez dalšího existuje veřejný zájem na vyvlastnění pro veškeré distribuční vedení elektřiny, bylo by takové ustanovení protiústavní (jakkoliv je stěžovatel přesvědčen, že tak žádný zákon nestanoví). Ze zásady priority ústavně konformní interpretace jednoduchého práva pak plyne, že předmětná zákonná ustanovení je třeba vykládat tak, že stanoví toliko účel, pro který je v obecné rovině přípustné vyvlastnění, u něhož však musí být veřejný zájem vždy v konkrétním případě prokázán. Pokud jde o odkazy krajského soudu na územně plánovací dokumentaci, stěžovatel uvádí, že ta sice může vymezovat stavby považované za veřejně prospěšné, to však nelze ztotožnit s existencí veřejného zájmu na vyvlastnění ve smyslu zákona o vyvlastnění. Nadto v územně plánovací dokumentaci bývají liniové stavby vyznačeny poměrně obecně (v určitých koridorech), zatímco v řízení o vyvlastnění se řeší záměr v mnohem větší podrobnosti, v níž je teprve možné posoudit, zda je ve veřejném zájmu a zda ten je natolik silný, že odůvodňuje tak závažný zásah do vlastnického práva, jako je jeho odnětí nebo trvalé omezení za účelem zřízení stavby.

[8] Dále namítá, že pokud krajský soud v napadeném rozsudku toliko shrnul některé dílčí argumenty z prvostupňového a napadeného správního rozhodnutí, nepředstavuje to ze strany soudu skutečné a řádné posouzení převahy veřejného zájmu nad zachováním jeho dosavadních práv. Stěžovatel je rovněž přesvědčen, že součástí plnohodnotného posouzení této otázky mělo

pokračování

být též zvážení jeho námitky, aby vyvlastnitel umístil stavbu na okraji pozemku, což by snížilo omezení při obhospodařování a tím i minimalizovalo zásah do jeho dosavadních práv.

[9] Závěr krajského soudu, že i kdyby nesprávnost doručování přímo stěžovateli namísto jeho zástupci byla pochybením vyvlastnitel, nedošlo by k žádnému dotčení jeho veřejných subjektivních práv, považuje za nepřipustný. Pokud by totiž mělo být doručováno zástupci vyvlastňovaného, pak by v této věci nebyla vůbec splněna podmínka pro zahájení řízení o vyvlastnění a nemohlo by dojít ke zřízení věcného břemene.

## *II.2 Vyjádření žalovaného ke kasací stížnosti*

[10] Žalovaný ve svém vyjádření k otázce nutnosti prokazovat ve vyvlastňovacím řízení veřejný zájem na vyvlastnění poukázal na to, že touto otázkou se již zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016, přičemž dospěl k opačnému názoru, než jakého je stěžovatel; dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016 - 51. Účel rozhodné zákonné úpravy je podle žalovaného takový, že u některých záměrů, jako je právě budování energetické sítě, je veřejný zájem natolik jasný a zřejmý, že se zákonodárce v zájmu efektivity řízení o vyvlastnění rozhodl povinnost v jednotlivých případech dokazovat veřejný zájem z vyvlastňovacích úřadů sejmout; každou zákonnou normu je přitom v první řadě nutno vykládat podle jejího účelu.

[11] V přezkoumávaném řízení bylo řádně posouzeno, že veřejný zájem převažuje nad zájmem vyvlastňovaného. Žalovaný zdůrazňuje, že reálný zásah do práv stěžovatele je minimální, protože se jedná o zábor toliko v rozsahu 89 m<sup>2</sup> a o vybudování vedení nad polním pozemkem, které možnost hospodařit na něm nijak neomezí. Úvahy stěžovatele o tom, že by vyvlastněním daného věcného břemene mohla být ohrožena jeho schopnost obstarávat si obživu, působí dle žalovaného až absurdně. Námitka, že stěžovatel požadoval jinou trasu vedení, než pro jakou bylo vyvlastňováno, není předmětem vyvlastňovacího řízení, neboť o ní již bylo s konečnou platností rozhodnuto v územním řízení, v němž byl stěžovatel účastníkem a mohl v něm tedy uplatňovat své námitky vůči konkrétní trase vedení. Ty stěžovatel nadto mohl uplatňovat i při projednávání příslušných územně plánovacích dokumentací (územního plánu obce a zásad územního rozvoje).

[12] K tvrzenému pochybení spočívajícímu v nesprávném doručování návrhu smlouvy žalovaný uvádí, že každý má sice právo dát se právně zastoupit, ale z žádného zákonného ustanovení nelze dovodit, že ve fázi negociace o návrhu smlouvy (která je sice podmínkou vyvlastnění, ale nikoliv součástí vyvlastňovacího řízení) by měl vyvlastnitel povinnost doručovat právnímu zástupci dotčeného vlastníka.

## *II.3 Replika stěžovatele k vyjádření žalovaného*

[13] Stěžovatel v replice uvádí, že právní názor vyslovený v žalovaným odkazovaných rozsudcích je nesprávný, odporuje textu příslušných zákonných ustanovení a je protiústavní; není v nich ani vysvětleno, z čeho vyplývá, že není třeba splnění podmínky § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění. Dále doplňuje, že na předmětném pozemku dlouhodobě pěstuje ovocný sad rakytníku řešetlákového, který zakládá s vynaložením značných nákladů. Dále poukazuje na to, že územní a vyvlastňovací řízení mají každé jiný účel. Pokud v rámci vyvlastňovacího řízení tvrdil, že jiná trasa vedení by snížila omezení při obhospodařování pozemku a tím i minimalizovala zásah do jeho dosavadních práv, pak se jednalo o relevantní argument při posouzení převahy veřejného zájmu, který měl být v řízení vypořádán.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předně (s ohledem na koncepci kasační stížnosti založenou vždy nejprve na reprodukování argumentace formulované již v žalobě), poukazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, dle nichž je „žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztažnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.).“ Již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 - 90, proto zdejší soud vyslovil, že „řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námítky.“ Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že se bude zabývat pouze těmi pasážemi kasační stížnosti, které brojí proti napadenému rozsudku, případně jej alespoň reflektují nebo doplňují již dříve vyslovené.

[18] Stěžovatel v projednávané věci primárně namítá, že se krajský soud, stejně jako správní orgány, řádně nezabýval dokazováním veřejného zájmu na vyvlastnění části jeho pozemku pro zřízení věcného břemene jeho užívání za účelem strpění umístění stavby distribuční soustavy a jejího provozování ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že institut vyvlastnění představuje nucený zásah do vlastnických práv, přičemž jeho možnosti jsou limitovány jak čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tak § 3 a násl. zákona o vyvlastnění. Nezbytným ústavněprávním předpokladem vyvlastnění či omezení vlastnického práva je veřejný zájem na tomto výjimečném postupu. Nejvyšší správní soud se stěžovatelem souhlasí v tom, že veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, který je nezbytné zjišťovat v každém konkrétním případě. Je přitom nutno jej chápat jako zájem, který by bylo možno označit za obecně prospěšný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 5 As 125/2015 - 86). Odlišnou otázkou je ovšem nutnost jeho dokazování v každém konkrétním případě.

[20] Přípustnost vyvlastnění obecně vyplývá ze stavebního zákona, podle něž „*práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb (...) lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel*“ (§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Podle § 2 odst. 1 písm. l) uvedeného zákona se rozumí „*veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená*

pokračování

*ve vydané územně plánovací dokumentaci.*“ Veřejnou infrastrukturou je pak i technická infrastruktura, kterou jsou vedení, stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, mezi něž patří také trafostanice a energetické vedení [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 2 stavebního zákona]. Není přitom sporu, že v této věci rozhodná stavba distribuční soustavy elektrické energie je právě takovou stavbou. Skutečnost, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací, nebyla žalobou ani kasační stížností zpochybněna. Možnost vyvlastnění pozemku nebo jeho části za účelem zřízení stavby, která je součástí distribuční soustavy elektrické energie, pak vyplývá z energetického zákona. Ten v § 3 odst. 2 stanoví, že „pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu a liniové stavby nezbytné k jejímu řádnému provozu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení, lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění.“ V souladu s tím vyplývá z § 25 odst. 3 písm. e) energetického zákona, že provozovatel distribuční soustavy má právo podle zvláštního právního předpisu (odkaz na stavební zákon) zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umisťovat v nich vedení. Pro tento účel dále § 25 odst. 4 energetického zákona ukládá provozovateli distribuční soustavy povinnost „zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely uvedené v odstavci 3 písm. e), a to smluvně s vlastníkem nemovitosti; v případě, že (...) nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu (odkaz na zákon o vyvlastnění), vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh příslušného provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části.“ Z uvedené právní úpravy je tedy zjevné, že za dodržení zákonných podmínek vyplývajících ze zákona o vyvlastnění lze pro účely stavby, již se týká předmět sporu, vyvlastnit pozemek omezením vlastnického práva formou zřízení věcného břemene, jak se také stalo.

[21] Prvořadou podmínkou, což samo o sobě není sporné, je veřejný zájem na vyvlastnění. Krajský soud správně dovodil, že ten v projednávané věci vyplývá přímo z energetického zákona, a to konkrétně z § 3 odst. 2, který stanoví, že „přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu.“ Obdobně z § 2 odst. 2 písm. a) bod 1 energetického zákona, který definuje distribuční soustavu v elektroenergetice, plyne, že „distribuční soustava je zřizována a provozována ve veřejném zájmu.“ V rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016 – 51, který se zabýval velmi obdobnou věcí, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „jakkoliv mají stěžovatelé obecně pravdu v tom, že veřejný zájem musí být ve vyvlastňovacím řízení prokázán (§ 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění), toto obecné pravidlo se v případě, vyplývá-li určitý veřejný zájem přímo ze zákona, jak je tomu mimo jiné i u staveb plynárenských zařízení podle energetického zákona (totéž bezpochyby platí pro stavby elektroenergetických zařízení), neuplatní, neboť § 3 odst. 2 energetického zákona má povahu speciální právní normy k § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění. To však na druhou stranu neznamená, že ve vyvlastňovacím řízení není třeba vážit převahu tohoto veřejného zájmu na dosažení požadovaného účelu nad zachováním práv vyvlastňovaného, jak plyne z § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění. (...) veřejný zájem je dán a vyplývá ze zákona (a není jej proto třeba dokazovat).“ Také v rozsudku ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016 – 75, Nejvyšší správní soud naznal, že distribuční soustava elektrické energie je *ex lege* [s ohledem na § 3 odst. 2 a § 2 odst. 2 písm. a) bod 1 energetického zákona] „zřizována a provozována ve veřejném zájmu a rovněž podle kasačního soudu je tento zájem intenzivní“, ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla Ústavním soudem odmítnuta usnesením ze dne 16. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 4/18. Obdobně judikuje taktéž Nejvyšší soud, který ve svém rozsudku ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016, vyslovil, že „z ustanovení energetického zákona vyplývá, že zřizování a provozování přenosové soustavy se děje ve veřejném zájmu. Veřejný zájem provozovatelů vyplývá z udělené licence (§ 24 odst. 2 energetického zákona). V rámci vyvlastňovacího řízení tedy není otázka veřejného zájmu předmětem dokazování, vyvlastňovací úřad rozhoduje pouze o tom, jestliže veřejný zájem na dosažení účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.“

[22] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že veřejný zájem na vyvlastnění jakékoli nemovitosti musí být v každém jednotlivém řízení individuálně zjišťován. V případech jako je tento, kdy ovšem jeho existenci stanoví přímo zvláštní právní předpis [srov. nyní relevantní § 2 odst. 2 písm. a) bod 1, § 3 odst. 2 energetického zákona] nemusí být existence veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení prokazována ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění. To zároveň ničeho nemění na povinnosti správního orgánu takto (ze zákona) zjištěný veřejný zájem následně poměřovat se zájmy vyvlastňovaného. Tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě; veřejný zájem byl řádně zjištěn, byť nebyl předmětem dokazování, neboť je explicitně vyjádřen zákonem. Krajský soud i správní orgány proto v tomto ohledu nikterak nepochybily.

[23] Nelze přitom přisvědčit tomu, že by závěry krajského soudu (odpovídající posouzení učiněnému v rozsudcích NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016 – 51, a ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016 – 75) byly v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. Ten zrušil ustanovení zákona kategoricky určující, že „*rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“ Konstatoval přitom tehdy: „*tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné. (...) Ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě stanoví, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Nepochybně tedy upravuje jedinečný případ a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost.*“ V případě § 3 odst. 2 energetického zákona však zákonodárce nikterak neporušuje podmínku obecnosti právního předpisu, neboť nepojednává o žádné konkrétní (jediné) stavbě, nýbrž o výčtu určitých specifických, byť obecně formulovaných, činností v rámci podnikání v energetických odvětvích. Toliko existence veřejného zájmu na těchto činnostech deklarovaná předmětným ustanovením energetického zákona je sice konstatována paušálně, podstatné ovšem dle Nejvyššího správního soudu je, že to nic nemění na stěžejní povinnosti správního orgánu následně v každém jednotlivém případě individuálně a odůvodněně poměřovat, zda tento veřejný zájem převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, či nikoliv (srov. § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016 – 51). Jsou tak dodrženy požadavky Ústavního soudu, že „*veřejný zájem (pro účely vyvlastnění je však rozhodná jeho převaha) v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů.*“

[24] Pokud stěžovatel namítá, že existenci veřejného zájmu na účelu vyvlastnění krajský soud nesprávně dovozoval z územně plánovací dokumentace, pak této námitce nelze přisvědčit. Předně, jak bylo pojednáno shora, v řešeném případě nebylo vůbec třeba existenci veřejného zájmu na účelu vyvlastnění explicitně prokazovat, neboť tato plyne ze zákona; právě to soud konstatoval a územně plánovací dokumentací proto v tomto ohledu vůbec neargumentoval (srov. odst. [33] – [38] napadeného rozsudku). Krajský soud skutečně v napadeném rozsudku poukázal na Zásady územního rozvoje Libereckého kraje, územní plán obce Přepěře a územní rozhodnutí o umístění předmětné stavby, avšak až v rámci posuzování převahy veřejného zájmu nad právy vyvlastňovaného, kdy argumentoval tím, že (a proč) je stavba v těchto pokladech označena jako veřejně prospěšná.

[25] Vůči soudnímu přezkumu posouzení druhé podmínky vyvlastnění (tj. převahy veřejného zájmu na účelu vyvlastnění nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného) brojí stěžovatel v kasační stížnosti proto, že krajský soud v napadeném rozsudku toliko shrnul některé dílčí



pokračování

argumenty z prvostupňového a napadeného správního rozhodnutí, což považuje za nedostatečné. Je pravdou, že krajský soud poukázal na to, že touto problematikou se dle něj podrobně a pečlivě zabývaly prvostupňový správní orgán i žalovaný, přičemž uvedl odpovídající strany jejich rozhodnutí; konstatoval přitom, že s jejich argumenty se plně ztotožňuje a odkazuje na ně. Nadto výslovně akcentoval veřejnou prospěšnost předmětné stavby (výše zmíněným odkazem na územně plánovací dokumentaci) a její klíčový význam pro připojení nově vybudované transformovny nezbytné pro účinný přenos elektrické energie v celé oblasti Turnovska; stejně tak zdůraznil, že realizací stavby budou zabrána necelá dvě procenta výměry předmětného pozemku (podzemní základy pro umístění dvou stožárů vedení), což na možnosti zemědělského obhospodařování zbývající převážné části pozemku ničeho nezmění. Nejvyšší správní soud považuje takové posouzení (spočívající v odkazu na konkrétní pasáže odůvodnění správních rozhodnutí, s nimiž se soud ztotožnil, se zdůrazněním v nich obsažených stěžejních argumentů) za dostatečné. Poměření veřejného zájmu a práv vyvlastňovaného učiněné správními orgány, jež vzal za své i krajský soud, pak má Nejvyšší správní soud za správné a přesvědčivé. Strpění umístění stavby distribuční soustavy na rozloze menší než 2 procenta celého pozemku, její provozování ani přetnutí pozemku vodiči vedení dle kasačního soudu nijak zásadním způsobem neohrozí stěžovatelovo hospodářské (podnikatelské) užívání pozemku založené na pěstování rakytníku řešetlákového; stěžovatel ostatně sám (v kasační stížnosti ani žalobě) netvrdí, přesně jakými konkrétními důsledky zřízení věcného břemene by mělo být nepřiměřeně zasaženo do jeho práva na svobodnou volbu povolání a podnikání. Naopak nevybudování předmětné stavby distribuční soustavy by mohlo dle vyjádření vyvlastnítele ohrozit dodávky elektrické energie v celém regionu Turnovska, což by mohlo podstatně zasáhnout do standardu životních podmínek tamějších obyvatel.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti taktéž namítá, že součástí plnohodnotného posouzení převahy veřejného zájmu na účelu vyvlastnění nad zachováním jeho dosavadních práv mělo být vyhodnocení toho, zda vyvlastnitel nemohl předmětnou stavbu umístit na okraji pozemku, což by snížilo omezení při jeho obhospodařování. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že otázka polohy stavby v rámci pozemku (tedy posuzování jejího umístění, a to také vzhledem k minimalizaci zásahu do vlastnického práva stěžovatele) byla předmětem územního řízení, nikoliv až nyní přezkoumávaného vyvlastňovacího řízení. Totéž vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016 – 51, kde uvedl, že „*námítky proti umístění stavby mohli stěžovatelé uplatnit právě v územním řízení o umístění stavby plynovodu. Předmětem vyvlastňovacího řízení bylo pouze posouzení zákonných podmínek pro tento mimořádný postup (srov. § 3 a násl. zákona o vyvlastnění), nikoli změna umístění stavby. Námitka nepřiměřenosti vyvlastnění z důvodu, že je možné vést plynovod po jiné trase je proto ve vyvlastňovacím řízení nepřijatelná. (...) S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a doplňuje, že předmětem rozhodování ve vyvlastňovacím řízení není a nemůže být ani otázka umístění stavby v území ani existence ochranného a bezpečnostního pásma, protože o těchto otázkách již bylo v územním rozhodnutí pravomocně rozhodnuto. Existence pravomocného územního rozhodnutí byla v daném případě podmínkou pro zahájení vyvlastňovacího řízení [§ 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění]. (...) Své námítky vztahující se k poloze umístění stavby plynovodu a k ní náležejícího ochranného pásma proto měli stěžovatelé v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* vznést v územním řízení, případně již v procesu územního plánování a usilovat tak o změnu trasy plynovodu.“ Nejvyšší správní soud nadto dodává, že stěžovatel byl účastníkem daného územního řízení, v němž aktivně vystupoval. V rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 23. 8. 2013, sp. zn. SÚ/3765/13/HOZ, č. j. SU/13/4691/HOI, jímž byla prodloužena platnost rozhodnutí o umístění stavby o 2 roky, se mimo jiné uvádí, že „*v průběhu územního řízení, kdy bylo vydáno výše uvedené územní rozhodnutí, pan M. K. navrhnul posunutí stožárů na jeho pozemkové parcele v kú P. u T., a proto žadatel ČEZ Distribuce, a.s., Děčín změnil umístění stožárů podle požadavku pana K. a ten s touto změnou souhlasil.“**

[27] Dále stěžovatel brojí proti argumentu krajského soudu, že i kdyby nesprávné doručování návrhu smlouvy o získání práv k pozemku potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění přímo jemu (namísto jím zvolenému zástupci) bylo pochybením vyvlastnítele, přesto nedošlo k žádnému dotčení jeho veřejných subjektivních práv, neboť by v takovém případě vůbec nebyla splněna podmínka pro zahájení řízení o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčuje v tom, že kdyby snad ze zákona o vyvlastnění plynula povinnost vyvlastnítele takový návrh na uzavření smlouvy potenciálně vyvlastněnému obligatorně doručovat prostřednictvím jeho zástupce, pakliže si jej zvolil, pak by nedodržení takového požadavku bylo vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o vyvlastnění, neboť by nebyly řádně splněny zákonné předpoklady pro vydání takového rozhodnutí. Nutno ovšem zdůraznit, že krajský soud v napadeném rozsudku v odst. [49] – [51] jasně konstatoval, že žádná taková povinnost v zákoně stanovena není (srov. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění) a nelze k ní dospět ani výkladem [podpůrně srov. § 3 odst. 2 písm. b) liniového zákona]. Proti tomuto závěru stěžovatel v kasační stížnosti věcně ničeho nenamítá a nepředkládá žádné argumenty, proč by posouzení učiněné krajským soudem mělo být nesprávné.

[28] Dle odborné literatury „*poněvadž je nutné prokázat ve vyvlastňovacím řízení, že ke dohodě nedošlo, je třeba toto jednání považovat za faktickou součást vyvlastňovacího procesu v širším smyslu, třebaže předchází podání žádosti o vyvlastnění a vyvlastňovacímu řízení stricto sensu. V rozsudcích či odborné literatuře se jednání s vlastníkem označuje různě: např. negociační proces, předvyvlastňovací fáze, dobrovolná fáze vyvlastňovacího procesu apod. Jednání o smluvním převodu potřebných nemovitostí má nicméně stále charakter soukromoprávní kontraktace a z podstaty věci proto na tuto fázi nemohou dopadat ani zásady ovládající správní řízení (KS v Hradci Králové 30 A 16/2018-59). Nicméně není pravdou, že obsah dohody a jednání jí předcházející nejsou nijak limitovány předpisy veřejného práva. Vyvlastnitel je totiž při jednání omezen ústavními a zákonnými požadavky (srov. NSS 7 As 2/2013-39). Je vhodné na tomto místě znovu připomenout, že vyvlastnitel při postupu podle § 5 nevykonává veřejnou správu, ani nerozhoduje o právech a povinnostech právnických či fyzických osob. Nevystupuje ve vrchnostenském postavení, ale jako osoba soukromého práva v rovném postavení s vyvlastňovaným, o jehož právech a povinnostech mu nenáleží autoritativně rozhodovat. Není tedy správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (NSS 8 As 72/2015-67, NSS 5 As 52/2016-39, KS v Hradci Králové 52 A 3/2017-182, II. ÚS 1767/16)“ [HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. Zákon o vyvlastnění – Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 2020]. Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud vyvlastnitel v rámci negociačního procesu předcházejícího samotnému vyvlastňovacímu řízení jednal jako osoba soukromého práva (tedy nebyl vázán zásadami právního řízení, natož úpravou doručování dle správního řádu), nelze dovést jeho povinnost doručovat (přímo) stěžovatelovu zástupci. Tato povinnost ostatně neplyne ani z právních předpisů soukromého práva. Podstata smluvního zastoupení dle § 441 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, spočívá v oprávnění zmocněnce jednat v rozsahu jemu uděleného zmocnění za zmocnitele, nikoliv v povinnosti třetích osob jednat se zmocnitelem výhradně prostřednictvím zmocněnce.*

#### IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovatelem uplatněné kasační námítky, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

pokračování

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

V Brně dne 11. srpna 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu