



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **A. Š.**, zast. Mgr. Jiřím Zájedou, advokátem, se sídlem Zahradnická 38, Blatná, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) EG.D, a.s., IČ 28085400, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, II) Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. JUDr. Danielem Volopichem, advokátem, se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2021, č. j. 102823/2021/KUSK, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 43 A 72/2021 - 54,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení II) **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Zájedy.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Žalovaný mezitímním rozhodnutím ze dne 8. 12. 2020, č. j. 168456/2020/KUSK (dále jen „první napadené rozhodnutí“), 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 zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „zákon o vyvlastnění“), 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 zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „liniový zákon“), rozhodl o omezení vlastnického práva žalobkyně k pozemku parc. č. X v k. ú. M. v rozsahu práva odpovídajícího věčnému břemenu, a to pro účely realizace veřejně prospěšné stavby rychlostní silnice (dálnice) s názvem „R4 (04) Mírotice, rozšíření“.

[2] První napadené rozhodnutí žalovaného zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 3. 2021, č. j. 55 A 3/2021 - 58, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 70/2021 - 29 (dále jen „první zamítavý rozsudek“).

[4] Žalovaný v dalším řízení po provedeném ústním jednání dne 19. 4. 2021 opětovně mezitímním rozhodnutím ze dne 17. 8. 2021, č. j. 102823/2021/KUSK (dále jen „druhé napadené rozhodnutí“), podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění ve spojení s § 4a odst. 1 liniového zákona rozhodl o omezení vlastnického práva žalobkyně k pozemku parc. č. X v k. ú. M. v rozsahu práva odpovídajícího věcnému břemenu, a to pro účely realizace veřejně prospěšné stavby rychlostní silnice (dálnice) s názvem „R4 (04) Mírotice, rozšíření“.

[5] Krajský soud následně opětovně rozsudkem ze dne 26. 10. 2021, č. j. 43 A 72/2021 - 54, druhé napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve připomněl, že první napadené rozhodnutí žalovaného zrušil dílem pro nezákonnost a dílem pro jeho nepřezkoumatelnost, přičemž poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu formulované v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118/2021 Sb. NSS. Zopakoval, že argumenty žalovaného dostatečně neodůvodnily nutnost vyvlastnění pozemku žalobkyně v rozsahu věcného břemene, pokud žalovaný poukazoval na existenci územního rozhodnutí na plynovod vedený přes pozemek žalobkyně, dále pokročilý stav přípravy stavebního záměru či zdržení a zdražení celého projektu v důsledku alternativního vedení plynovodu, případně praktické znemožnění jeho realizace. Žalovaný přesvědčivě neodůvodnil ani nemožnost využití alternativní trasy vedení plynovodu.

[7] Při novém ústním jednání ve věci konaném dne 19. 4. 2021 osoba zúčastněná na řízení II) konstatovala, že alternativní vedení plynovodu v trase navržené žalobkyní není realizovatelné po technické stránce, k čemuž předložila její vyjádření ze dne 14. 4. 2021 a technická pravidla. Vysokotlaké plynovody se totiž neumísťují v pozemních komunikacích, jelikož by to znemožnilo jejich případné opravy či výměny potrubí. Dále odkázala na koncesionářskou smlouvu a přeložkové smlouvy, z nichž vyplývá, jaké náklady již v souvislosti s předmětným stavebním záměrem proinvestovala, přičemž věcné břemeno k pozemku žalobkyně je posledním majetkově nevyporádaným listem vlastnictví. Zdůraznila rovněž hrozící sankce vyplývající z koncesionářské smlouvy a související doprovodné náklady se zpožděním realizace celého projektu. Připomněla, že věcné břemeno se týká pouze minimální části pozemku žalobkyně, který je již nyní zatížen shodným věcným břemenem a zástavním právem, přičemž veškeré škody na plodinách budou uhrazeny.

[8] Žalobkyně následně požádala o poskytnutí lhůty k vyjádření k nově shromážděným podkladům pro rozhodnutí, kterou jí žalovaný stanovil v délce 20 dnů od konání ústního jednání. Ve vyjádření ze dne 10. 5. 2021 uvedla, že jí navržené řešení je technicky možné, přičemž připomněla, že předložila schématický plán alternativního umístění plynovodu na pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení II) a obce Mírotice, kde se ostatně již plynovod nachází. Zdůraznila, že navrhovala vedení plynovodu vedle pozemní komunikace ve stráni či strouze, nikoli pod ní, což je v souladu s technickými pravidly. Ostatní argumenty osoby zúčastněné na řízení II) pak podle žalobkyně nijak nesvědčily o převažujícím veřejném zájmu na vyvlastnění. Osoba zúčastněná na řízení II) následně konstatovala, že stávající návrh přeložky VTL představuje nejlepší možné technické řešení jak z pohledu její realizace, tak z pohledu následného provozu plynárenského zařízení. Navrženou alternativní trasu

pokračování

zpracovanou ve schematickém plánu pak bylo vzhledem k její nedostatečné konkrétnosti obtížné posoudit. Konkrétně chyběl například podélný profil nově navržené trasy.

[9] Na základě uvedeného se krajský soud zabýval otázkou, zdali žalovaný v souladu se závazným právním názorem krajského i Nejvyššího správního soudu řádně odůvodnil nemožnost vedení plynovodu v alternativní trase navržené žalobkyní. V této souvislosti nejprve posoudil, zdali vyjádření žalobkyně ze dne 10. 5. 2021 bylo učiněno včas a zdali se jím měl žalovaný zabývat. S odkazem na relevantní právní úpravu dospěl k závěru, že § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění obsahuje speciální pravidlo pro koncentraci správního řízení, které vylučuje aplikaci obecného § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Od citované zásady je však nutno odlišit postup podle § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož musí správní orgán umožnit účastníkům řízení vyjádření k podkladům řízení, čímž však nesmí být obcházeny důsledky koncentrace řízení a předkládány nové námitky či navrhovány nové důkazy. Žalobkyně však v posuzovaném případě v jejím vyjádření ze dne 10. 5. 2021 žádné nové námitky ani nové důkazy neuplatnila. Reagovala totiž pouze na argumenty vznesené účastníky řízení při ústním jednání, přičemž její podání učinila včas ve lhůtě stanovené žalovaným k vyjádření. Žalovaný tak byl povinen v odůvodnění svého rozhodnutí předmětné vyjádření řádně vypořádat. Povinnost umožnit žalobkyni vyjádření k argumentaci osob zúčastněných na řízení I) a II) a technickým pravidlům ostatně žalovanému uložil krajský soud již v předchozím zrušujícím rozsudku. S tím pak souvisí povinnost žalovaného se s předmětným vyjádřením řádně vypořádat, což však neučinil.

[10] V odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí žalovaný podle krajského soudu využil zejména obdobné argumentační okruhy jako v případě prvního napadeného rozhodnutí, které doplnil dalšími závěry. Argumenty ohledně tvrzených obtíží s nutností případné změny územního rozhodnutí v důsledku změny trasy plynovodu a dále otázky, kdy žalobkyně do řízení vnesla návrh alternativní trasy plynovodu, však nebyly relevantní. Ani závěry žalovaného poukazující na uzavřenou koncesionářskou smlouvu a v ní sjednané podmínky realizace projektu včetně případných sankcí neobstály. Nijak totiž přesvědčivě nevyvracely možnost realizace návrhu alternativního vedení plynovodu žalobkyně. Důsledky plynoucí z koncesionářské smlouvy byly zároveň relevantní jen z hlediska závazkového vztahu mezi státem a koncesionářem.

[11] Krajský soud následně posoudil novou argumentaci žalovaného uvedenou v odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí. Odkázal nejprve na § 36 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), na který poukazoval již žalovaný, a konstatoval, že ani doplnění zmíněného ustanovení nenaplnuje požadavky na přesvědčivé odůvodnění. Žalovaný totiž nevysvětlil, zdali by byly náklady na vedení plynovodu v alternativní trase úměrné, dále nijak nereagoval na vyjádření žalobkyně ze dne 10. 5. 2021, že jí navržená alternativní trasa vede vedle pozemní komunikace, a neobjasnil, jak se tato skutečnost měla konkrétně projevit v souvislosti s odkazovaným § 36 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Nadto se nijak nevyjádřil k argumentu žalobkyně, který zdůraznil rovněž Nejvyšší správní soud, že k vedení plynovodu pod pozemní komunikací v praxi dochází a že přeložka plynovodu vede v jiné části taktéž pod pozemní komunikací. Neobstál ani odkaz žalovaného na čl. 8.1.1 technických pravidel, pokud se nijak nevypořádal s argumentem žalobkyně, že jí navržená trasa vedení plynovodu se nachází vedle pozemní komunikace. Z citovaného článku technických pravidel přitom vyplývá, že pozemní komunikace lze v ochranném pásmu plynárenského zařízení standardně umístit, a to bez ohledu na konkrétní podskupinu předmětného plynárenského zařízení.

[12] Pokud žalovaný odkázal na § 69 energetického zákona, je podle krajského soudu zřejmé, že jeho argumentace se zaměřila zejména na otázku vzniku bezpečnostního pásma u plynovodu

v aktuální variantě, nikoli na navrženou alternativní trasu vedení plynovodu vedle pozemní komunikace. Jinak řečeno žalovaný dospěl k závěru o rozporu návrhu žalobkyně s § 69 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), v souvislosti s umístěním plynovodu do pozemní komunikace, nijak však nezohlednil vyjádření žalobkyně ze dne 10. 5. 2021. Nadto nebylo zřejmé, jak by se citované ustanovení energetického zákona uplatnilo v případě, kdy je jiné řešení veřejně prospěšné stavby vyloučeno, jak konstatoval v posuzovaném případě žalovaný. Ten současně nepopsal, jak by konkrétně negativně zasahovaly případné opravy či revize plynovodu do provozu na dotčené pozemní komunikaci. Krajský soud uzavřel, že žalovaný nijak nevyhodnotil ani schematický plán předložený žalobkyní, který zpracoval Ing. Miloslav Vít. Ačkoli se k němu podrobně vyjádřila osoba zúčastněná na řízení II), nemůže takové podání suplovat odůvodnění rozhodnutí žalovaného, pokud její argumenty do předmětného rozhodnutí nijak nevtělil. Výše uvedené neznámá, že závěry žalovaného o nemožnosti vést přeložku plynovodu v alternativní trase navržené žalobkyní byly nesprávné. Argumentaci žalovaného však nebylo možné přezkoumat, jelikož byla založena výlučně na navržené alternativní trase vedení plynovodu pod pozemní komunikací. Krajský soud proto zavázal žalovaného v novém řízení zohlednit vyjádření žalobkyně ze dne 10. 5. 2021, dále vyjasnit, kudy má vést alternativní trasa vedení plynovodu, a objasnit, jak se v takovém případě uplatní odkazovaná ustanovení energetického zákona, zákona o pozemních komunikacích, technická pravidla či jiné právní předpisy údajně bránící umístění přeložky plynovodu v navržené alternativní trase.

## II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[13] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení II) (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[14] V kasační stížnosti stěžovatelka nejprve odmítla závěr krajského soudu, že se žalovaný s rozporu s dříve vyslovenými právními názory krajského soudu a Nejvyššího správního soudu nevypořádal s alternativní trasou vedení plynovodu navrženou žalobkyní. Žalovaný totiž v této souvislosti doplnil správní spis a zmíněný návrh vyhodnotil. Žalovaný současně nemohl přesvědčivě posoudit přiměřenost nákladů na vedení plynovodu v alternativní trase, protože v prvním řízení žalobkyně nepředložila žádný schematický náčrt, z něhož by byl její návrh přesněji patrný, ani nevyčísčila žádné související dodatečné náklady. Podrobné vyhodnocení přiměřenosti předmětných nákladů by si pak vyžádalo zpracování odpovídající projektové dokumentace a odborného ocenění nákladů včetně výpočtu zmařených nákladů a souvisejících vícenákladů. Z podkladů, které žalobkyně předložila, tak žalovaný uvedené skutečnosti vyvodit nemohl, přičemž ani vzhledem k nedostatečné podrobnosti schematického plánu žalobkyně nebyl schopen zjistit konkrétní navrženou alternativní trasu vedení plynovodu včetně případného posouzení, zdali předmětný návrh nezasahuje do ochranného pásma a zdali splňuje podmínky § 69 odst. 3 písm. a) energetického zákona.

[15] Stěžovatelka dále konstatovala, že krajským soudem požadovaný postup značně přesahuje rámec vyvlastňovacího řízení, v jehož rámci se nemají detailně posuzovat jednotlivé možné alternativní trasy, jejich realizovatelnost, nákladnost apod., jelikož nenahrazuje územní plánování ani projekční činnosti či stavební řízení. Vzhledem ke komplexnosti celého projektu stavby dálnice, který se dotýká práv a oprávněných zájmů vysokého počtu subjektů i projektů stavebních záměrů, bylo nutné nyní posuzované aspekty vedení trasy plynovodu posoudit v územním řízení. Toho se mohla žalobkyně aktivně zúčastnit a vznášet odpovídající námítky. Žalobkyně

pokračování

tak však neučinila, v důsledku čehož stěžovatelka nabyla v dobré víře dojmu, že umístění stavebního objektu VTL plynovodu je i v posuzovaném případě nekonfliktní.

[16] Stěžovatelka dále namítla, že prakticky každý navržený stavební záměr lze realizovat jiným způsobem, to však nelze směřovat s požadavkem zákona, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout jinak, jelikož se jedná o zcela odlišné pojmy. Nejvyšší správní soud jistě v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118/2021 Sb. NSS, nezamýšlel podat tak široký výklad, jak jej provedl krajský soud v posuzovaném případě. Odkazovaná věc se navíc týkala vyvlastňovacího řízení, v němž existovaly tři podrobně zpracované varianty silničního řešení včetně souvisejících podrobných posouzení nákladnosti, časové náročnosti apod. V posuzovaném případě však popsána situace nenastala. Byla přitom zvolena nejlepší možná trasa vedení plynovodu přes co nejnižší počet pozemků včetně nejideálnějšího místa pro provedení protlaku nebo podvrtnu, tj. nejlepší možné technické řešení v koordinaci s ostatními souvisejícími stavebními objekty a zpracovanými projekty. Stěžovatelka přitom zdůraznila potřebu dostatečného prostoru vedle dálnice pro případné opravy a údržbu plynovodu.

[17] Rozsudek krajského soudu je zároveň podle stěžovatelky nepřezkoumatelný, jelikož v jednotlivých odstavcích směřuje původní návrh žalobkyně s jejím druhým návrhem o podélném umístění plynovodu vedle pozemní komunikace na její druhé straně. V této souvislosti odkázala na své vyjádření ze dne 17. 2. 2021, v němž vysvětlila, proč není možné umístění plynovodu v komunikaci, když navíc podle § 36 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích se jedná až o poslední možné řešení, typicky v zastavěném území. Předložený špatně čitelný schematický plán žalobkyně současně neobsahuje podélný profil, příčný řez, návrh technologie podvrtnu, krytí potrubí a chráničky v celé alternativní lokalitě vedení apod. Po žalovaném však nelze žádat, aby na základě takového nákresu podrobně hodnotil technickou proveditelnost a nákladnost popsané varianty. Nadto je zřejmé, že i nově navržená alternativní trasa vedení plynovodu není možná, jelikož prostor mezi dálnicí a obslužnou komunikací není dostatečně velký, přičemž by musel být zřejmě proveden pouze jeden delší a časově i finančně nákladnější podvrt a došlo by i ke kolizi s dálkovým vodovodem DN 200.

[18] Krajský soud tak podle stěžovatelky dostatečně nezhodnotil komplexnost celého stavebního projektu dálnice a nezabýval se ani možnými dopady alternativního vedení plynovodu do práv ostatních dotčených osob. Takové posouzení naopak provedl žalovaný, kdy konstatoval, že vlastnické právo zůstane žalobkyni zachováno a bude pouze omezeno věcným břemenem, přičemž obdobnými věcnými břemeny již pozemek žalobkyně zatížen byl. Umístění VTL plynovodu by tak žalobkyni nebránilo v dalším obhospodařování pozemku, nýbrž by ji omezilo pouze jednorázově za poskytnutí přiměřené náhrady. Veřejný zájem na provedení projektu dálnice tak převážil nad vlastnickým právem žalobkyně, která ostatně ani nevyčísliła případnou škodu. V opačném případě by byla ohrožena celá realizace projektu včetně hrozby sankcí a dotčení práv ostatních osob. K uvedeným skutečnostem přitom standardně přihlíží i Nejvyšší správní soud.

[19] Podrobné posouzení alternativního způsobu realizace stavebního záměru pak podle další námítky stěžovatelky nevyžadoval ani Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 176/2019 - 53. Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014 - 44, č. 3188/2015 Sb. NSS, a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013 - 39, je ostatně nutné zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnítele dosáhnout shody s vyvlastňovaným a zda měl skutečný zájem na uzavření dohody. V posuzovaném případě přitom žalobkyně dopředu věděla o projektu stavby dálnice, přičemž nejprve žádnou alternativní trasu vedení plynovodu nenavrhovala a udržovala stěžovatelku v domnění, že s ní dohodu o zřízení věcného břemene uzavře. Krajský soud pak vykládá zásadu alternativního dosažení účelu vyvlastnění

nesprávně, pokud ukládá žalovanému, aby i přes existenci pravomocného územního rozhodnutí vždy zvolil alternativní trasu. Uvedené je přitom v rozporu s již citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 176/2019 - 53. Zmíněnou zásadu je tak nutno posuzovat s akcentem na zásah navrhovaného řešení do práv vyvlastňovaného případně do práv třetích osob včetně dopadu alternativního řešení na veřejný zájem na včasnou a řádnou realizaci stavby.

[20] Uvedené platí podle stěžovatelky tím spíš, pokud žalobkyně nijak podrobně její alternativní návrh na vedení plynovodu nepopsala, přičemž sama konstatovala, že nemá ambici přesně vymezit jeho vedení v krajině. V takovém případě nelze vytýkat žalovanému, že nesuploval činnosti projektanta či neposoudil podrobně náklady související s takovým návrhem. Sám krajský soud pak uvedl zcela nepřezkoumatelné závěry, že ani ostatní argumenty žalovaného neměly vliv na posuzované vyvlastnění pozemku žalobkyně. Nijak tak neposuzoval dopady návrhů žalobkyně na zájmy stěžovatelky, resp. veřejný zájem. Jinak řečeno nezohlednil, že v současné době existují pravomocná územní rozhodnutí, která byla ve značné části již zkonsumována realizací stavebních prací, na jednotlivé úseky stavby dálnice, přičemž předmětnou stavbu má již stěžovatelka prakticky úplně majetkově vyřešenu kromě posledního případu žalobkyně. Krajský soud pak nezohlednil ani specifickou povahu zmíněného projektu dálnice jakožto PPP projektu státu v souvislosti se závazky plynoucími z koncesionářské smlouvy. Žalovaný naproti tomu uvedené skutečnosti dostatečně posoudil a odůvodnil.

[21] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve ztotožnila s právními závěry krajského soudu. Dále konstatovala, že podle jejího názoru by bylo vhodnější plynovod vést vedle předmětné pozemní komunikace do tzv. stráně či strouhy, kdy by taková trasa vedení plynovodu byla v souladu s požadavky osoby zúčastněné na řízení I) a technickými pravidly. Takovému umístění plynovodu ostatně nic nebrání a byly by umožněny jeho opravy bez zásahu do zpevněných krytů komunikace. Uvedenému odpovídal schematický plán předložený společně s jejím vyjádřením ze dne 10. 5. 2021, k němuž se však žalovaný nijak nevyjádřil. Naopak pouze zopakoval jeho dřívější argumenty ohledně existence veřejného zájmu a nutnosti vynaložení dodatečných nákladů na změnu trasy vedení plynovodu. Povinností žalovaného však v posuzovaném případě bylo konkrétně vypořádat námitky žalobkyně a vysvětlit, z jakých důvodů by provedení alternativního návrhu žalobkyně nebylo možné a z jakých skutečností takový závěr vyplývá. Opačný postup odporuje čl. 11 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[23] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobkyně odkázala na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Konkrétně konstatovala, že v rozsudku ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021 - 94, byly upřesněny závěry formulované v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118/2021 Sb. NSS, přičemž bylo konstatováno, že ani existence variantní projektové dokumentace automaticky neznamená, že nelze dotčené pozemky v původně navržené trase vyvlastnit. Podmínkou takového rozhodnutí je řádně odůvodnění, proč byly předmětné pozemky i přes možnost alternativního umístění stavby vyvlastněny. V posuzovaném případě však žádná projektová dokumentace k alternativním návrhům žalobkyně neexistovala, přičemž její návrhy byly pouze orientační a schematické. Přesto se jimi stěžovatelka podrobně zabývala a vysvětlila, z jakých důvodů nejsou realizovatelné. Předmětné argumenty pak převzal žalovaný do odůvodnění svého rozhodnutí a dále odkázal i na ostatní objektivní důvody spočívající ve specifické povaze projektu stavby dálnice a závazcích státu plynoucích z uzavřené koncesionářské smlouvy včetně souvisejících již vynaložených nákladů. Žalovaný dále zmínil dopady na práva ostatních dotčených pozemků, které již byly řádně majetkově

pokračování

vypořádány, a částečnou realizaci jednotlivých stavebních objektů. Krajský soud však uvedené závěry nijak nevypořádal. Stěžovatelka dále odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016 - 75, dále ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 As 102/2017 - 47, a ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011 - 344, podle nichž měla žalobkyně možnosti alternativního řešení řádně konzultovat v územním řízení.

[24] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve konstatovala, že plynovody mají svá specifika, pro něž je nelze umístit do jakéhokoli prostředí či terénu, přičemž je současně potřeba jejich pravidelné údržby a kontrol. Není tedy možné, aby byly umístěny pod pozemní komunikací, a není vhodné ani jejich umístění vedle pozemní komunikace z důvodu nutného bezproblémového a rychlého přístupu k plynovodu například v případě havárie. Provozovatel distribuční soustavy je současně povinen na základě § 59 odst. 8 energetického zákona, zabezpečit její spolehlivé a bezpečné fungování, a to i v situaci, kdy nejsou technické podmínky součástí právních předpisů. Návrhy žalobkyně nebyly dostatečně podrobné, nicméně všechny byly řádně vyhodnoceny. Žalovaný správně uvedl, že původně navržená trasa vedení plynovou byla jediná možná, což odpovídalo zpracovaným stanoviskům. Každé jiné řešení vedení plynovodu by vedlo k ohrožení veřejného zájmu, požadavek krajského soudu na detailnější odůvodnění tak nebyl důvodný. Osoba zúčastněná na řízení I) dále zopakovala, že obě alternativní trasy vedení plynovodu jsou prakticky neakceptovatelné. Zdůraznila, že stanovisko provozovatele plynárenského zařízení by mělo být posuzováno jako závazné stanovisko profesionála v oboru plynárenství. Sama pak opakovaně uváděla, že původně navržená trasa je v posuzovaném případě jediná možná, přičemž z takových závěrů by měl vycházet i krajský soud. V posuzovaném případě je dále rozhodné, že původně navržená trasa vedení plynovodu by zasáhla jen malou část pozemku žalobkyně bez případného zásahu do práv dalších dotčených osob. Závěrem konstatovala, že dalším řízením dochází pouze k nežádoucí časové prodlevě. S ohledem na tyto skutečnosti navrhla zrušení rozsudku krajského soudu.

[25] Žalobkyně v dalším podání v reakci na repliku stěžovatelky konstatovala, že se žalovaný ve správním řízení přesvědčivě nevypořádal s jejími argumenty a alternativními návrhy, přičemž ve druhém napadeném rozhodnutí pouze zopakoval jeho závěry formulované v již zrušeném prvním napadeném rozhodnutí. Zopakovala, že v souladu s požadavky osob zúčastněných na řízení a žalovaného navrhla konkrétní alternativní vedení plynovodu vedle pozemní komunikace. Žalovaný se však uvedeným návrhem v odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí nijak nezabýval, přičemž v tomto ohledu žalobkyně odkázala zejména na odstavec 44 odůvodnění rozsudku krajského soudu. Konkrétně žalovaný nevysvětlil, proč nebylo možné plynovod vést vedle předmětné pozemní komunikace. V posuzovaném případě zároveň krajský soud žalovanému vytkl nepřezkoumatelnost druhého napadeného rozhodnutí, což ostatně plně odpovídá závěrům Nejvyššímu správního soudu formulovaným ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021 - 94. Nadto je zřejmé, že již první napadené rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, přičemž následně nedošlo ke změně skutkového stavu. Žalobkyně zdůraznila, že na rozdíl od právě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu navrhovala konkrétní alternativní trasu vedení plynovodu. Naopak žalovaný jen zopakoval, že na původním řešení nic měnit nehodlá, aniž by řádně vysvětlil důvody, pro něž návrhy žalobkyně nebyly podle jeho názoru realizovatelné. Po žalobkyni ostatně nelze požadovat vyhotovení nákladné podrobné projektové dokumentace za účelem prosazení jejího variantního návrhu.

[26] Žalobkyně dále v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) konstatovala, že z důvodu nemožnosti vést plynovod pod pozemní komunikací navrhovala jeho umístění do tzv. strouhy či příkopu, případně vedle pozemní komunikace. Osoba zúčastněná na řízení I) uvedla, že takové

alternativní vedení plynovodu není vhodné, nepopřela však možnost takového alternativního vedení, přičemž se tak v praxi běžně děje. V takové situaci není zřejmé, z jakých okolností osoba zúčastněná na řízení I) dovedla nerealizovatelnost alternativních návrhů žalobkyně. Zdůraznila, že ve vyvlastňovacím řízení neměla osoba zúčastněná na řízení I) postavení dotčeného orgánu, přičemž rozhodnutí žalovaného nebylo podmíněno závazným stanoviskem vydaným podle § 149 a násl. správního řádu. Povinností žalovaného tak bylo řádně vypořádat námitky žalobkyně. Ve vztahu k návrhu alternativního vedení plynovodu žalobkyně uvedla, že v případě jeho umístění do tzv. strouhy či stráně vedle pozemní komunikace by byly omezeny pouze pozemky veřejnoprávních korporací, což odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu. Takové řešení se pak jeví jako nejvhodnější, co se týče případného zásahu do práv dotčených osob. S ohledem na uvedené žalobkyně setrvala na svém návrhu na zamítnutí kasační stížnosti.

[27] Osoba zúčastněná na řízení I) v dalším podání ve vztahu k vyjádření žalobkyně konstatovala, že z jejího pohledu jsou obě navrhované alternativní trasy vedení plynovodu nepřijatelné, neboť představují výrazné ztížení následné údržby a případných oprav plynárenského zařízení. Zdůraznila, že jde-li o návrh žalobkyně na umístění plynovodu v příkopu či svahu, jedná se o obdobně nepřijatelné řešení, jako v případě umístění plynovodu pod pozemní komunikaci. Prostor bezprostředně podél komunikace totiž není vhodný například proto, že nedílnou součástí pozemní komunikace musí být i její odvodnění právě ve zmíněných prostorech, kde však plynovod vést nemůže. Při pravidelném čištění příkopu by navíc docházelo k mechanickému odstraňování materiálu nad trasou plynovodu, což je v rozporu s § 68 odst. 3 energetického zákona. V případě odstraňování poruch či havárií by docházelo k negativnímu ovlivňování stavebnětechnického stavu těsně přilehlé vozovky komunikace, přičemž důsledkem uvedeného by bylo nežádoucí omezení provozu. Vůbec nejhorším technickým řešením vedení plynovodu je jeho umístění do stráně, resp. podélné vedení ve svahu dálnice, a to v souvislosti se znemožněním jeho údržby. V každém případě však musí umístění plynovodu dovolovat jeho vytažení z chráničky i jeho opětovné zatažení zpět bez jakéhokoli vlivu do stávajících či navržených komunikací. V této souvislosti osoba zúčastněná na řízení I) zdůraznila rovněž bezpečnostní požadavky na obsluhu plynovodu včetně existence bezpečnostních pásem. Žalobkyní navržené řešení však bez jakéhokoli opodstatnění upřednostňuje na úkor veřejného zájmu její osobní práva, což je nepřijatelné. Závěrem osoba zúčastněná na řízení I) konstatovala, že všemi výše popsánymi hledisky se žalovaný řádně zabýval, požadavek krajského soudu na bližší odůvodnění je tak nedůvodný.

[28] Stěžovatelka v podání reagujícím na repliku žalobkyně nejprve zopakovala, že o existenci stavby i jejího technického řešení žalobkyně věděla minimálně tři roky před vydáním prvního napadeného rozhodnutí žalovaného. Všechna jednání však neuspěla na základě jejích neúměrných finančních požadavků. Stěžovatelka dále v této souvislosti doložila řadu smluvních ujednání, z nichž vyplýval předběžný souhlas žalobkyně s umístěním plynovodu na jejím pozemku. Předmětem sporu pak byla pouze cena za zřízení věcného břemene, přičemž až ve vyvlastňovacím řízení žalobkyně navrhla předmětná alternativní řešení. Takový návrh je však opožděný, jelikož jej měla vznést již při územním řízení či před zahájením vyvlastňovacího řízení. Proto nemohl být ani považován za alternativní řešení a nebylo povinností žalovaného se argumentaci žalobkyně detailně zabývat. Úvahy o významu tvrzení „není vhodné“ a „není možné“ pak stěžovatelka označila za tzv. slovíčkaření. Závěrem stěžovatelka apelovala na rozhodující soud, aby věc posoudil spravedlivě a ve světle jednání žalobkyně s osobami zúčastněnými na řízení, jež jí chtěly vyjít vstříc. Zároveň by měl zvážit otázku proporcionality zásahů předmětného druhého napadeného rozhodnutí žalovaného ve vztahu k právům a dotčeným zájmům třetích osob, a to zejména jde-li o pouhé jednorázové umístění plynovodu na pozemek žalobkyně bez jakýchkoli doprovodných omezení na jeho obhospodařování. Stěžovatelka zdůraznila, že předmětný pozemek se nachází v ochranném pásmu dálnice, v němž je povolení stavby možné jen za splnění zákonem



pokračování

stanovených podmínek. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka setrvala na podané kasační stížnosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[29] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[30] Podle písmena a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písmena d) předmětného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[32] Stěžovatelka v posuzovaném případě konkrétně namítla, že krajský soud v odůvodnění jeho rozsudku směšoval oba návrhy alternativního vedení plynovodu žalobkyně, a jeho závěry tak byly nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[33] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. V odstavcích 41 až 50 vysvětlil, z jakých důvodů považuje i druhé napadené rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, přičemž poukázal na doplněnou argumentaci ve vztahu k alternativním návrhům žalobkyně. Krajský soud pak předmětné závěry žalovaného vyhodnotil rovněž ve vztahu k vyjádření žalobkyně ze dne 10. 5. 2021, z něhož vyplývá, že jí navrhovaná alternativní trasa plynovodu nevede pod pozemní komunikací. Dospěl přitom k závěru, že ačkoli žalovaný ve vztahu k alternativnímu návrhu vedení plynovodu pod pozemní komunikací odkázal na § 36 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, technická pravidla a § 69 energetického zákona, nijak se nevypořádal se zmíněným vyjádřením žalobkyně ze dne 10. 5. 2021 včetně předloženého schematického plánu zpracovaného Ing. Miroslavem Vítem. Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je tak zřejmé, které závěry se týkaly jakých alternativních návrhů žalobkyně, resp. zdali se týkaly až upřesnění prvního alternativního návrhu žalobkyně v jejím vyjádření ze dne 10. 5. 2021.

[34] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[35] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že jednotlivá variantní řešení vedení plynovodu měla žalobkyně zejména vzhledem ke komplexnosti celého projektu dálnice navrhovat již v územním řízení. Žalobkyně však byla v této souvislosti zcela pasivní, v důsledku čehož stěžovatelka získala dobrou víru, že umístění vedení VTL plynovodu bude s žalobkyní bezkonfliktní. Stěžovatelka dále odkázala na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je nutno variantní řešení projednat již v územním řízení. V posuzovaném případě však žalobkyně její alternativní návrhy učinila až ve vyvlastňovacím řízení, tj. opožděně. Nebylo tak povinností žalovaného se jimi podrobně zabývat.

[36] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118/2021 Sb. NSS, konstatoval, že „*územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, které správní orgán v souladu s dispoziční zásadou zabývá 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 nenavrhl. 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 (lhostejno přitom, zda proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo zda 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.)“ Nejvyšší správní soud současně v prvním zamítavém rozsudku dospěl k závěru, že žalobkyni nelze klást k tíži skutečnost, že svá tvrzení nevniesla již při tvorbě územních plánů či v územním řízení. Územní řízení a vyvlastňovací řízení totiž nemají stejné předměty. Existence územního rozhodnutí vyvlastňovanému nebrání vznést námitky týkající se alternativní trasy záměru a navazujícího menšího omezení soukromých práv až v řízení vyvlastňovacím (obdobné závěry pak jistě platí i o řízení o územním plánu).*

[37] Námitkou stěžovatelky, že omezení ve vztahu k pozemku žalobkyně by bylo pouze jednorázové, přičemž by jej mohla i nadále obhospodařovat, a to zejména v situaci, kdy předmětný pozemek již obdobnými věcnými břemeny zatížila, se již zabýval Nejvyšší správní soud v jeho prvním zamítavém rozsudku. Konstatoval, že uvedené skutečnosti nemají žádnou vypovídací hodnotu ve vztahu k nezbytnosti vyvlastnění věcného práva na pozemku žalobkyně, resp. ve vztahu k tomu, proč není možné realizovat žalobkyní navrženou alternativní trasu přeložky plynovodu. Uvedené platí rovněž ve vztahu k argumentu stěžovatelky, že povolit stavbu na pozemku žalobkyně by bylo možné pouze v případě naplnění zákonem stanovených podmínek. V posuzovaném případě totiž žalobkyně netvrdila, že by na předmětném pozemku zamýšlela umístit stavbu či že by o její povolení již usilovala v řízeních podle stavebních předpisů.

[38] Pokud stěžovatelka v posuzovaném případě současně opětovně zdůrazňovala, že pozemek žalobkyně je posledním majetkově nevypořádaným pozemkem v trase projektu stavby předmětné dálnice, Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry formulované již v jeho prvním zamítavém rozsudku. Tvrzení, že je žalobkyně posledním vlastníkem, se kterým nebyla majetkoprávně vyřešena otázka trasy plynovodu, totiž na věc nemá vliv. Jak správně připomněla sama žalobkyně, to svědčí jedině o tom, že ona s vyvlastněním (na rozdíl od dalších dotčených osob) nesouhlasí. Nadto, přijal-li by zdejší soud tento argument stěžovatelky, bylo by bez dalšího možno vyvlastnit jakoukoliv nemovitou věc, která by byla poslední nemovitou věcí potřebnou k realizaci určitého záměru. Takto však právní úprava koncipována není.

[39] Rovněž odkazy stěžovatelky na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014 - 44, č. 3188/2015 Sb. NSS, a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013 - 39, nejsou na nyní posuzovanou věc přílehlavé. Stěžovatelkou citované závěry ohledně vyhodnocení

pokračování

reálné možnosti vyvlastnitele uzavřít s vyvlastňovaným dohodu o majetkovém vypořádání totiž Nejvyšší správní soud formuloval ve vztahu ke splnění podmínky stanovené v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, o čemž však v posuzovaném případě nebylo sporu. Případná následná neochota žalobkyně uzavřít se stěžovatelkou dohodu o majetkovém vypořádání tak nemá na nyní posuzovanou věc relevantní vliv. Námitka stěžovatelky, podle níž se z prvotních jednání s žalobkyní oprávněně domnívala, že umístění plynovodu na jejím pozemku bude bezkonfliktní, je tak nedůvodná.

[40] Stěžovatelka dále namítla, že žalovaný návrhy žalobkyně na alternativní trasy vedení plynovodu řádně vyhodnotil. Jejich podrobné posouzení však vylučovala obecnost zmíněných návrhů. V prvním vyvlastňovacím řízení totiž žalobkyně nepředložila žádný schematický plán či jakékoli vyčíslení dodatečných nákladů, ve druhém řízení současně z předloženého nákresu zpracovaného Ing. Miloslavem Vítem nebylo možné přesně určit, kudy má alternativní trasa vést a jaké dopady by navržená alternativní trasa měla do práv ostatních dotčených osob. Ostatně sama žalobkyně uvedla, že neaspiruje na konkrétní přesné umístění jejího návrhu do krajiny. Zároveň žalobkyně opětovně nevyčísliła související dodatečné náklady, ani nevyhodnotila, zdali její návrh splňuje podmínky energetického zákona. Za účelem podrobného posouzení alternativních návrhů žalobkyně by tak bylo nutné zpracovat novou projektovou dokumentaci, přičemž není úkolem žalovaného ani stěžovatelky suplovat roli projektanta.

[41] V této souvislosti Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že ačkoli žalobkyně předložila pouze schematický plán alternativního vedení plynovodu, bylo povinností žalovaného se předmětným návrhem, kterým žalobkyně ve vyjádření ze dne 10. 5. 2021 upřesnila její první alternativní návrh, řádně v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývat. Pokud zároveň žalovaný a stěžovatelka žalobkyni vytkli, že předmětný schematický plán neobsahoval podélný profil, příčný řez, navržení technologie podvrtnu, krytí potrubí a chráničky v celé alternativní lokalitě vedení apod., přičemž sami odmítli suplovat odbornou činnost projektanta, není v posuzovaném případě zřejmé, proč zmíněné skutečnosti požadovali po žalobkyni. Jinými slovy není v posuzovaném případě zřejmé, z jakých důvodů a na základě jakých relevantních okolností po žalobkyni za účelem vyhodnocení jejího alternativního návrhu požadovali předložení podrobného grafického návrhu obsahem odpovídajícímu projektové dokumentaci a vyčíslení dodatečných nákladů.

[42] Nejvyšší správní soud ostatně již v prvním zamítavém rozsudku odkázal na rozsudek ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118 Sb. NSS, podle něhož platí, že 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, jehož 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, zvažovat 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 nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních. Svazek IV (Nálezy z roku 1922). Č. 1281. Praha: Právnícké vydavatelství v Praze, 1923, s. 414]. Pokud tedy ke 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.“* Podle citovaného rozsudku dále platí, že „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.“

[43] Citovaným závěrům neodporuje ani stěžovatelkou odkazovaný rozsudek ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021 - 24, v němž Nejvyšší správní soud vysvětlil, že z výše odkazovaného rozsudku 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118 Sb. NSS, v žádném případě nevyplývá, že pozemky žalobců nemohou být vyvlastněny v navrhovaném rozsahu jen proto, že existuje variantní návrh, k němuž byla zpracována projektová dokumentace. Je však povinností vyvlastňovacího úřadu kvalifikované argumenty vyvlastňovaných řádně posoudit a vysvětlit, proč trasa veřejně prospěšné stavby nakonec musí vést právě po pozemcích vyvlastňovaných a nemůže vést v alternativní trase. Uvedené ostatně v posuzovaném případě potvrdila sama stěžovatelka, pokud v kasační stížnosti konstatovala, že existence případných dalších variantních řešení sama o sobě neznámá překážku vyvlastnění pozemku žalobkyně v navrženém rozsahu, pokud nemožnost jejich realizace žalovaný řádně odůvodnil.

[44] Stěžovatelka v této souvislosti dále namítla, že prakticky u každého stavebního záměru existují jednotlivá variantní řešení, což však automaticky neznámá, že by je bylo ve vyvlastňovacím řízení nutno podrobně posuzovat. Nejvyšší správní soud k uvedené námitce stěžovatelky uvádí, že ačkoli není povinností žalovaného podrobné vyhodnocení každé jednotlivé alternativní trasy vedení plynovodu, je na základě výše citované judikatury úkolem žalovaného přesvědčivě odůvodnit, z jakých důvodů nelze realizovat relevantní alternativní návrhy žalobkyně. Zároveň lze souhlasit se stěžovatelkou, že v posuzovaném případě na rozdíl od věci řešené v řízení vedeném pod sp. zn. 6 As 171/2020 nebyly alternativní návrhy žalobkyně podloženy zpracovanou projektovou dokumentací. Přesto však bylo vzhledem k výše citovaným závěrům a zásadě subsidiarity vyvlastnění povinností žalovaného řádně odůvodnit, proč navržená variantní řešení nebylo možno v posuzovaném případě využít. Za účelem vyvlastnění určitého práva vyvlastňovaného totiž musí vyvlastňovací úřad prokázat, že veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převážil nad zachováním práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění je pak třeba provést jen v nezbytném rozsahu (§ 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění) a nelze-li účelu vyvlastnění dosáhnout jinak (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021 - 24). Námitka stěžovatelky, že požadavky krajského soudu na vyhodnocení alternativních návrhů žalobkyně přesahuje hranice vyvlastňovacího řízení, je tak vzhledem k uvedenému nedůvodná.

[45] V další kasační námitce stěžovatelka uvedla, že trasa vedení plynovodu byla zvolena s ohledem na její nejlepší technické provedení a potřebný prostor pro údržbu a opravy. Doplnila, že plynovod by nemohl být umístěn ani vedle komunikace, jelikož prostor mezi dálnicí a obslužnou komunikací není dostatečně velký, přičemž by musel být zřejmě proveden pouze jeden delší a časově i finančně nákladnější podvrt a došlo by i ke kolizi s dálkovým vodovodem DN 200. Stěžovatelka tak přesvědčivě vysvětlila, z jakých důvodů nebyly návrhy žalobkyně realizovatelné, přičemž její argumenty přejal žalovaný do odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí.

pokračování

[46] Nejvyšší správní soud však konstatuje, že citované závěry o nemožnosti provedení alternativních návrhů žalobkyně, zejména pak upřesněného variantního řešení navrženého ve vyjádření ze dne 10. 5. 2021, podle nichž nelze plynovod vést ani vedle pozemní komunikace, do odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí žalovaný nevtělil. Nevyužil pak ani závěrů osoby zúčastněné na řízení I), která ve vztahu k návrhu žalobkyně na umístění plynovodu v příkopu či svahu vedle pozemní komunikace uvedla, že se jedná o obdobně nepřijatelné řešení jako v případě umístění plynovodu pod pozemní komunikací. Prostor bezprostředně podél komunikace totiž není vhodný například proto, že nedílnou součástí pozemní komunikace musí být i její odvodnění právě ve zmíněných prostorech, kde však plynovod vést nemůže. Zdůraznila rovněž nutnost pravidelného čištění příkopu a účinný přístup k plynovodu za účelem odstraňování poruch a havárií v souvislosti s případným omezením provozu na pozemní komunikaci. Osoba zúčastněná na řízení I) pak konkrétně vyhodnotila rovněž návrh žalobkyně na umístění plynovodu do stráně, resp. podélného vedení ve svahu dálnice, a to v souvislosti s procesem vytažení plynovodu z chráničky i jeho opětovného zatažení.

[47] Citovanou argumentaci reagující na konkrétní stavebně technické požadavky a skutečnosti související s pozemní komunikací však žalovaný v odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí nepoužil. Předmětnými alternativními návrhy žalobkyně se totiž konkrétně zabýval pouze ve vztahu k návrhu vedení plynovodu pod pozemní komunikací (viz zejména poslední odst. str. 11 až první odst. str. 12, dále poslední odst. str. 19 až první odst. str. 20 a str. 21 až 22), kdy odkázal na § 36 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a § 69 energetického zákona. Ačkoli tak lze mít z odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí za to, že se žalovaný zabýval alternativním návrhem žalobkyně na umístění plynovodu pod pozemní komunikací, nelze z předmětného odůvodnění seznat, jak se vypořádal s upřesněním alternativního návrhu žalobkyně uplatněným ve vyjádření ze dne 10. 5. 2021. Žalobkyně totiž ve spojení s předloženým schematickým plánem zpracovaným Ing. Miloslavem Vítem konstatovala, že nenavrhovala vedení plynovodu pod pozemní komunikací, nýbrž podélné umístění plynovodu vedle pozemní komunikace do tzv. stráně či strouhy, případně do svahu vedle pozemní komunikace. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že ačkoli žalovaný posoudil alternativní možnost umístění plynovodu pod pozemní komunikací, nezabýval se však nijak vyjádřením žalobkyně ze dne 10. 5. 2021 ani souvisejícím předloženým schematickým plánem, z nichž vyplývá alternativní návrh na podélné vedení plynovodu vedle pozemní komunikace, v důsledku čehož je druhé napadené rozhodnutí v této souvislosti nepřezkoumatelné.

[48] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní soud nemůže nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43). Správní soudnictví je založeno na principu kasačním, což znamená, že soud nemůže správní rozhodnutí měnit ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65). Nemůže proto ani nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí. Ostatně chybějící argumentaci nemůže dodatečně doplňovat ani správní orgán ve vyjádřeních učiněných v rámci soudního řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, a ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Z tohoto důvodu nelze přijmout nová doplňující tvrzení stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení I) o tom, z jakého důvodu nelze přeložku plynovodu uložit ani vedle pozemní komunikace vzhledem ke specifickému stavebně technickému řešení předmětného prostoru i souvisejícím obtížím s údržbou a opravami plynovodu.

[49] Závěrem stěžovatelka namítla, že žalovaný dospěl ke správnému závěru ohledně veřejného zájmu na předmětném stavebním projektu dálnice. Nadto je zřejmé, že náklady a škody způsobené změnou tohoto projektu by byly několikanásobně vyšší, přičemž jsou v posuzovaném případě zjevné určité skutečnosti, mezi něž patří zejména specifická povaha projektu stavby dálnice, dále závazky státu plynoucí z uzavřené koncesionářské smlouvy včetně souvisejících již vynaložených nákladů a částečná realizace jednotlivých stavebních objektů, na základě kterých převažuje veřejný zájem na uskutečnění předmětného projektu nad zájmem žalobkyně.

[50] Nejvyšší správní soud již v prvním zamítavém rozsudku v této souvislosti konstatoval, že odkaz stěžovatelky na případnou nutnost změny pravomocného územního rozhodnutí nelze označit za adekvátní odůvodnění odmítnutí alternativní trasy plynovodu. Návazně nelze za adekvátní považovat ani tvrzení stěžovatelky o vzniku dalších nákladů. Jak již uvedl krajský soud, tyto skutečnosti jsou pouze a jenom nutným důsledkem případné změny územního rozhodnutí, přičemž uvedené platí rovněž pro odkaz stěžovatelky na případné sankce plynoucí z uzavřené koncesionářské smlouvy. Námitku vznikem dodatečných vysokých nákladů Nejvyšší správní soud již v odkazovaném zamítavém rozsudku ve shodě s krajským soudem vyhodnotil jako zcela obecnou (soud dodal i to, že 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). Žalovaný však o odpovídající závěry ani své druhé napadené rozhodnutí nedoplnil.

[51] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil krajskému soudu v tom, že odůvodnění rozhodnutí o vyvlastnění ve vztahu k vypořádání tvrzení žalobkyně o možnosti alternativní trasy přeložky plynovodu ve spojení s upřesněním jejího návrhu ve vyjádření ze dne 10. 5. 2021 neobstojí. Žalovaný tak opětovně nedostal své povinnosti dostatečně odůvodnit nezbytnost zásahu do vlastnického práva žalobkyně. Bez povšimnutí nelze ponechat ani tvrzení žalovaného uvedená v odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí, jimiž vyjádřil nesouhlas s právním názorem formulovaným v rozsudcích správních soudů v posuzované věci. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správními soudy formulovaný právní názor pro žalovaného bez dalšího závazný.

[52] Přehlédnout současně nelze, že předmětem rozhodování žalovaného bylo vyvlastnění, respektive nucené zřízení věcného břemene na pozemku žalobkyně. Ústavní soud v nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, uvedl, že „*vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci [...] Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za nábradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno*“. Vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, tj. přichází v úvahu pouze tehdy, pokud neexistuje jiné východisko (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 - 77, č. 1582/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014 - 43). V rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 341/2016 - 41, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*vyvlastnění je podstatným omezením práv vlastníka, a proto je nezbytné trvat na vysoké kvalitě podkladových materiálů v řízení o vyvlastnění, ze kterých musí být jednoznačně zřejmý vyvlastňovaný objekt, důvod vyvlastnění a prokázán veřejný zájem. Nelze připustit, aby došlo k omezení či zhbavení vlastnických práv, vyskytnou-li se na základě předložených podkladů v řízení o vyvlastnění pochybnosti, zdali je to pro naplnění deklarovaného účelu vyvlastnění třeba, a tyto pochybnosti nebudou přesvědčivě vyvráceny*.“

[53] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud správně posoudil výše uvedené sporné právní otázky, a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

#### IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[54] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobkyně má vůči stěžovatelce právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému pak v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení I) má v souladu s 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v dané věci nenastala. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[56] Důvodně žalobkyní vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti a replika k vyjádření osoby zúčastněné na řízení I), tedy v celkové výši 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý ze dvou uvedených úkonů právní služby, což je celkem 600 Kč. Ve vztahu k ostatním podáním žalobkyně v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal, jelikož jejich stěžejním obsahem bylo pouze opakování dříve uplatněné argumentace a její další rozhojňování. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 1.428 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 %. Celkové důvodně vynaložené náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tak činí 8.228 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšné stěžovatelce povinnost zaplatit tuto částku úspěšné žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. dubna 2022

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu