



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **T.S. I. C. C. R., a. s.**, zast. Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem, se sídlem Praha 4, Zelený pruh 95/97, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem, se sídlem Olomouc, Riegrova 12, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2006, č. j. 30 Ca 299/2005 – 38,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na účet jeho právního zástupce Mgr. Zbyška Jaroše, advokáta, náklady řízení v částce 5712 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresního úřadu v Prostějově ze dne 17. 5. 2002, č. j. RR182/2002 Ti, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 25. 3. 2002, č. j. SÚ/1000/02-Tom. Posledně uvedeným rozhodnutím byl zamítnut návrh žalobce na zřízení věcného břemene. Správní orgány obou stupňů zaujaly stanovisko, že věcné břemeno nelze zřídit na stavbu již provedenou, s tím, že v době podání návrhu bylo telekomunikační zařízení již uloženo a do zásahu vlastnických práv již došlo.

V podané žalobě se žalobce dovolával toho, že byl zkrácen na svém právu vyplývajícím z ustanovení § 91 odst. 3 zákona č. 151/2002 Sb. o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), a to na právu zřízení věcného břemene k pozemku, kterým prochází telekomunikační síť. Tvrdil, že všechny podmínky stanovené

zákonem pro zřízení věcného břemene splnil. Navrhoval zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 14. 2. 2003, č. j. 30 Ca 231/2002 – 21, žalobu odmítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť se dle jeho názoru v posuzovaném případě jednalo o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci a odkázal žalobce k místně příslušnému okresnímu soudu (Okresní soud v Prostějově). Žalobce tedy podal dne 17. 3. 2003 žalobu k Okresnímu soudu v Prostějově, přičemž již dne 7. 3. 2003 podal kasační stížnost proti uvedenému usnesení krajského soudu ze dne 14. 2. 2003, která byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2003, č. j. 7 As 11/2003 – 43, odmítnuta pro předčasnost. Dne 2. 10. 2003 podal žalobce proti uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2004, č. j. 7 As 4/2004 – 69, s odůvodněním, že spor mezi držitelem telekomunikační licence a vlastníkem dotčené nemovitosti je soukromoprávní věc. Žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení. Dne 13. 10. 2005 podal Okresní soud v Prostějově návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podle zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve kterém popřel svou věcnou příslušnost v dané věci. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2000 Sb. usnesením ze dne 3. 11. 2005, č. j. Konf 115/2005 – 6, rozhodl, že příslušným k vydání rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Prostějově ze dne 17. 5. 2002, č. j. RR 182/2002-Ti, o zřízení věcného břemene je soud ve správním soudnictví a spolu s usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2003, č. j. 30 Ca 231/2002 – 21, zároveň zrušil také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2004, č. j. 7 As 4/2004 – 69.

Krajský soud v Brně poté rozsudkem ze dne 25. 7. 2006, č. j. 30 Ca 299/2005 – 38, rozhodnutí Okresního úřadu v Prostějově, referátu regionálního rozvoje ze dne 17. 5. 2002, č. j. RR182/2002 Ti, jakož i rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově, stavebního úřadu, ze dne 25. 3. 2002, č. j. SÚ/1000/02-Tom, zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11 800 Kč. V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve poukázal na skutečnost, že pravomoc soudu ve správním soudnictví je s ohledem na výše uvedené rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2000 Sb. dána. Dále poukázal na ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) a na ust. § 108 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Konstatoval, že v daném případě dospěl stavební úřad k závěru (který potvrdil i odvolací orgán), že vzhledem k tomu, že již došlo k zásahu do vlastnických práv vlastníků pozemků dotčených předmětnou stavbou, není v jeho kompetenci tuto majetkovou záležitost řešit. Podle žalovaného byl stavební úřad, se zřetelem k tomu, že zřízení věcného břemene bylo požadováno pro stavbu již provedenou, oprávněn obratem návrh žalobce zamítnout. Soud uvedl, že kompetenci stavebního úřadu (§ 108 a násl. stavebního zákona) nelze však s poukazem na jinou proceduru, soukromoprávní soudní, popírat a věcně případ především z hlediska naplnění ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona neposoudit jen proto, že o návrhu nelze z faktických důvodů rozhodnout před započítáním stavby. Zákonem svěřená kompetence úřadu není závislá na tom, kdy je návrh podán a nezaniká ani se nepřenáší na jiný orgán, není-li dodržen obecný požadavek ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy průkaz právem vlastnickým či jiným k dotčenému pozemku. Krajský soud odkázal v odůvodnění napadeného rozsudku i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003 – 67, a zrušil napadená rozhodnutí pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalovaný (dále též jen „stěžovatel“). Namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť jeho odůvodnění kromě stručného shrnutí pokladů a zjištění, ze kterých vycházel krajský soud, obsahuje jen velice kusou zmínku o právním názoru, jímž byl soud při rozhodování veden. Namítal dále, že krajský soud porušil ust. § 75 s. ř. s., když při přezkoumávání správních rozhodnutí vybočil z mezí žalobních bodů a ve svém rozhodnutí soud nijak neodůvodnil proč a na základě čeho by měl stavební úřad porušovat článek 2 odst. 3 Ústavy a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Podle článku 79 odst. 1 Ústavy lze působnost správního úřadu stanovit pouze zákonem. Z uvedeného právního názoru soudu vyplývá, že stavební úřad má rozhodovat mimo své kompetence, avšak tento názor krajského soudu není nijak a už vůbec ne přesvědčivě odůvodněn. I kdyby však tento názor byl odůvodněn sebezřetlivěji, vždy by byl protiústavní.

Stěžovatel dále konstatoval, že žalobkyně ve správní žalobě činí sporným, zda stavební úřad je vybaven kompetencí rozhodovat o zřízení věcného břemene podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích i poté, co byla stavba telekomunikačního zařízení postavena, popř. zahájena. Podle názoru stěžovatele je jednoznačné, že stavební úřad není takovouto kompetencí vybaven. Uvedl, že větu druhou § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona, nelze vykládat jinak, než v kontextu věty první, podle které držitel telekomunikační licence nebo osvědčení uzavře dohodu s vlastníkem dotčené nemovitosti před zahájením stavby. Stejně tak ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona nelze vykládat jinak než tak, že v okamžiku rozhodování o vyvlastnění stavba není ani postavena, ani rozestavěna. Tomuto názoru nasvědčuje nejen gramatický, ale též historický výklad, kdy původně podle § 108 odst. 1 stavebního zákona (ve znění platném do 30. 6. 1992) mohl stavební úřad vyvlastnit nemovitosti potřebné k uskutečnění nebo užívání staveb, avšak novelou č. 262/1992 Sb. bylo s účinností od 1. 7. 1992 z kompetence stavebního úřadu vypouštěno právě vyvlastnění k užívání staveb a zůstala zde toliko pravomoc rozhodovat o vyvlastnění za účelem uskutečnění staveb. Jak vyplývá z důvodové zprávy, tímto krokem byla sledována zvýšená ochrana vlastnických práv. Stěžovatel poukázal na to, že stejný názor vyslovil Nejvyššího správní soud ve svém usnesení ze dne 27. 7. 2006, sp. zn. 7 As 67/2005. K výroku o náhradě nákladů řízení stěžovatel uvedl, že není vůbec zjevné, z jakého důvodu by měl nést náhradu nákladů za její vypracování u první kasační stížnosti, která byla odmítnuta pro předčasnost, což platí i u druhé kasační stížnosti, která byla zamítnuta. Stěžovatel navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, neboť opačný postup by byl v rozporu s veřejným zájmem a přiznání odkladného účinku se nemůže dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a aby byl napadený rozsudek krajského soudu v Brně zrušen.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval dosavadní vývoj věci a dále uvedl, že nesouhlasí s přiznáním odkladného účinku, neboť není dána ani jedna ze zákonem stanovených podmínek a případným přiznáním odkladného účinku by byla dotčena jeho práva. Žalobce nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že krajský soud vybočil z mezí daných ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., tím, že zrušil správní rozhodnutí z jiného než žalobou daného důvodu a odmítá rovněž námitku nepřezkoumatelnosti a protiústavnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Taktéž v otázce nákladů řízení žalobce souhlasí s rozhodnutím krajského soudu. Žalobce uzavřel, že žalovaný trvá na rigidním výkladu ust. § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona a to i přes opačný názor Krajského soudu v Brně opakovaně

potvrzený rozhodnutími Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 5 As 11/2003, sp. zn. 2 As 53/2005). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat, jelikož při rozhodnutí o samotné kasační stížnosti je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Z obsahu kasační stížnosti plyne (byť stěžovatel výslovně její důvody neoznačil), že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku krajského soudu neshledal.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud vybočil při přezkoumávání správních rozhodnutí z mezí žalobních bodů. Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční. Je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv; je na něm aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 s. ř. s.). Ve správním soudnictví se dále uplatňuje zásada koncentrační; okruh výroků rozhodnutí a žalobních bodů, v jejichž mezích má být rozhodnutí žalovaného přezkoumáno, může žalobce rozšiřovat pouze v zákonem stanovené lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) a pouze v této lhůtě tak žalobce může svým dispozičním úkonem vymezit, které výroky a z jakých důvodů žádá přezkoumat. Soud při přezkoumání správního rozhodnutí je vázán rozsahem napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí a přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

V předmětné věci dospěl krajský soud k závěru, že kompetenci stavebního úřadu (§ 108 a násl. stavebního zákona) nelze s poukazem na jinou proceduru, soukromoprávní soudní, popírat a věcně případ především z hlediska naplnění ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona neposoudit jen proto, že o návrhu nelze z faktických důvodů rozhodnout před započítím stavby. Zákonem svěřená kompetence úřadu není závislá na tom, kdy je návrh podán a nezaniká ani se nepřenáší na jiný orgán, není-li dodržen obecný požadavek ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy průkaz právem vlastnickým či jiným k dotčenému pozemku.

Stěžovateli tak nelze přisvědčit v tom, že krajský soud vybočil při přezkoumávání správních rozhodnutí z mezí žalobních bodů, neboť žalobce v žalobě namítal povinnost stavebního úřadu (stěžovatele) rozhodnout o zřízení věcného břemene, a proto krajský soud nepochybil, když dospěl k závěru, že stěžovatel je oprávněn a povinen v dané věci rozhodnout a napadená rozhodnutí správních orgánů zrušil.

Stěžovatel dále především namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, jehož odůvodnění považoval za velmi stručné a kusé, z něhož nelze dostatečně seznat právní důvody, které soud vedly k zaujetí vysloveného právního názoru.

Nejvyšší správní soud v tomto směru konstatuje, že odůvodnění napadeného rozsudku je sice stručné, ale lze z něj zcela jednoznačně dovodit právní názor, který krajský soud v dané věci zaujal. Krajský soud především odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003 – 67, a v souladu s tímto rozsudkem vyslovil, že zákonem svěřená kompetence úřadu není závislá na tom, kdy je návrh podán a nezaniká ani se nepřenáší na jiný orgán, není-li dodržen obecný požadavek ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy průkaz právem vlastnickým či jiným k dotčenému pozemku.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvodnou námitku stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, přičemž k tomuto závěru dospěl i na základě dalších níže uvedených důvodů.

Především je nutno konstatovat, že 7. senát Nejvyššího správního soudu (podle rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu od 1. 1. 2007 tuto věc bude dokončovat 9. senát tohoto soudu) projednávající typově shodnou věc, postoupil usnesením ze dne 27. 7. 2006, č. j. 7 As 67/2005 – 13, podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. tuto věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, protože při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru doposud judikovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003 – 67. Šlo o právní otázku výkladu § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích.

Rozšířený senát ve věci rozhodl usnesením ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. 7 As 67/2005, tak, že věc vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí 9. senátu, neboť dospěl k závěru, že při aplikaci norem účinných v době rozhodování správních orgánů obou stupňů neshledává důvody se odchýlit od dosavadní judikaturní praxe zdejšího soudu.

Z výše uvedeného plyne, že právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003 – 67, na nějž poukázal krajský soud v nyní posuzované věci, obstál, a je třeba z něho i nadále vycházet.

Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem sporu byla otázka, zda stavební úřad je oprávněn (byl oprávněn podle předpisů účinných v době, kdy vydal zrušená rozhodnutí) zamítnout návrh na zřízení věcného břemene pouze z toho důvodu, že byl podán držitelem telekomunikační licence poté, co podzemní vedení telekomunikační sítě již bylo zřízeno. Odpověď na tuto otázku ovšem nemůže být hledána pouze v citovaném zákonu o telekomunikacích, nýbrž vyžaduje vyhodnocení právní úpravy zřizování telekomunikačních vedení veřejné telekomunikační sítě obecně, a to v souvztažnostech citovaného zákona o telekomunikacích a tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb. (stavební zákon), přičemž nelze odhlédnout od pojetí vlastnického práva a přípouštěných zásahů do něj v předpisech ústavního pořádku a občanského zákoníku.

Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“) upravuje podmínky pro zřizování a provozování telekomunikačních zařízení a telekomunikačních sítí, přičemž zařízením se rozumí technické zařízení, včetně vedení pro vysílání, přenos, směrování, spojování a příjem informací prostřednictvím elektromagnetických vln; veřejnou telekomunikační síť se pak rozumí funkčně propojený soubor telekomunikačních zařízení, který má být podle licence využit zcela nebo zčásti pro poskytování veřejných telekomunikačních služeb. Telekomunikační službou se rozumí služba, jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směrování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám, přičemž veřejnou službou je taková služba, z jejíhož poskytování není předem vyloučen žádný zájemce o její využití (§ 1 a 2 zákona o telekomunikacích). Telekomunikační činnost, jež spočívá mj. ve zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě, může být vykonávána jen na základě telekomunikační licence (§ 13 zákona o telekomunikacích). V ustanovení § 88 – 92 zákon o telekomunikacích v dílu 14 upravuje „ochranu telekomunikací“. Podle § 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích je držitel licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě ve veřejném zájmu oprávněn (mj.), a) zřizovat a provozovat na cizích pozemcích nadzemní a podzemní vedení telekomunikační sítě, včetně jejích opěrných a vytyčovacích bodů, telefonní budky pro veřejné telefonní automaty, přetínat tyto pozemky vodiči a umísťovat v nich vedení telekomunikační sítě,b) v nezbytném rozsahu vstupovat nebo vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti s činností uvedenou v písm. a) a při přípravě projektové dokumentace, opravách a údržbě telekomunikačních vedení a zařízení umístěných na cizích nemovitostech v souvislosti s činnostmi uvedenými v písm. a).

Podle § 90 odst. 4 zákona o telekomunikacích se podzemním telekomunikačním vedením rozumí kabelová vedení, včetně kabelových souborů a zařízení uložených pod povrchem země a kabelových rozvaděčů umístěných nad úrovní terénu. Ustanovení § 90 odst. 5 citovaného zákona definuje stavbu podzemního vedení telekomunikační sítě jako kabelovou rýhu a bezpečnostní zónu; kabelová rýha je upravený výkop pro uložení kabelů, jejich chrániček a dalších součástí podzemního vedení. Bezpečnostní zóna je prostor o šíři 0,5 m na každou stranu od vnější hrany rýhy.

Podle § 91 odst. 1 zákona o telekomunikacích je držitel telekomunikační licence povinen oznámit vlastníkovu nemovitosti vstup na jeho nemovitost a dále citovaný zákon upravuje povinnosti související se vstupem na cizí nemovitosti ve smyslu minimalizace zásahu.

Spory o rozsah oprávnění stanovených v § 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích rozhodne obecný stavební úřad (§ 91 odst. 1 poslední věta citovaného zákona).

Pro zajištění výkonu oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích (tedy zřízení vedení veřejné telekomunikační sítě) uzavře držitel licence s vlastníkem dotčené nemovitosti před zahájením stavby písemnou dohodu o zřízení věcného břemene za jednorázovou úhradu. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o zřízení věcného břemene a výši jednorázové náhrady obecný stavební úřad na návrh držitele telekomunikační licence.

Zákon o telekomunikacích představuje jednu z veřejnoprávních úprav, jež samou svou podstatou ve veřejném zájmu modifikuje výkon vlastnického práva a omezuje volnost, která by vyplývala ze soukromoprávní úpravy vlastnictví. Je rovněž příkladem postupu, kdy veřejnoprávní institut (zde omezení vlastnického práva, tedy zřízení věcného

břemene) představuje „dvojníka“ obdobného institutu obecně známého z oboru práva soukromého. K veřejnoprávní povaze nuceného omezení vlastnického práva se již rozšířený senát zdejšího soudu vyjádřil obsáhle ve svém usnesení č. j. 4 As 47/2003 – 39, ze dne 12. 10. 2004, kdy vyložil, na jakých principech spočívá veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, a zdůraznil, že za rozhodující považuje veřejnoprávní metodu právní regulace, kdy stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůlí jednostranně vnucuje expropriátovi, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, přičemž vůle expropriáta je zde nerozhodná a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irelevantní. Otázka, tedy může být modifikována i tak, zda a za jakých okolností „ztrácí“ nositel veřejné moci instituty veřejného práva přiznané mu zákonem ve veřejném zájmu a zda a jak se modifikuje postavení držitele telekomunikační licence v průběhu zřízení veřejné telekomunikační sítě a jejího provozování.

Je nutno zdůraznit, že obecný stavební úřad je podle zákona o telekomunikacích nadán jednak pravomocí řešit (rozhodovat) spory mezi držitelem licence a vlastníky nemovitostí o rozsah širokých oprávnění vlastníka licence, jimiž disponuje ve veřejném zájmu (§ 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích): zřizovat a provozovat na cizích pozemcích vedení telekomunikační sítě, vstupovat nebo vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním a provozem vedení telekomunikačních sítí, v nezbytném rozsahu kácet a oklešťovat dřeviny apod., jednak zřídit věcné břemeno pro zajištění výkonu oprávnění založených držiteli licence ex lege v § 90 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích (zřízení a provoz telekomunikační sítě). Držitel telekomunikační licence tedy není pouhým zhotovitelem stavby, ač nepochybně veřejně prospěšné, nýbrž je i jejím provozovatelem, přičemž v průběhu provozu má řadu oprávnění plynoucích ze zákona a dále oprávnění plynoucí z územního omezení vlastnických práv, jež povstávají v důsledku ochranného pásma telekomunikačního zařízení (§ 92 zákona o telekomunikacích); ochranné pásmo pozemních telekomunikačních vedení – o která se v projednávané věci jedná – vzniká ze zákona a činí 1,5 m po stranách krajního vedení a vzniká dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby. V ochranném pásmu podzemních telekomunikačních vedení je zakázáno např. provádět zemní práce, zřizovat stavby a provádět činnosti, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k podzemnímu telekomunikačnímu vedení, nebo které by mohly ohrozit bezpečnost a spolehlivost jeho provozu, vysazovat trvalé porosty (§ 92 odst. 2, 3 a 4 zákona o telekomunikacích). I když je dopad zákazů plynoucích z ochranného pásma evidentně širší a působí v některých případech erga omnes, jde rovněž nepochybně o zásah do výkonu majetkových práv. Pravomoc rozhodovat spory o rozsah oprávnění k cizím nemovitostem pak je svěřena stavebnímu úřadu nepochybně pro jakoukoliv fázi zřízení či provozu telekomunikačních sítí. Již tato sama skutečnost ve spojení s rozsáhlým územním omezením plynoucím z ochranného pásma telekomunikačních zařízení vedla rozšířený senát k prvnímu dílčímu závěru: postavení držitele telekomunikační licence opravňuje jak ke zřizování, tak provozu telekomunikačních zařízení, přičemž obojí se děje ve veřejném zájmu, a již jen z toho důvodu jeho postavení není pouze a výlučně postavením osoby soukromého práva, kterou jinak z hlediska právní podstaty své osoby nepochybně je. Tento subjekt je ze zákona (§ 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích) nadán významnými oprávněními pro zřizování a provoz telekomunikačních zařízení (veřejných telekomunikačních sítí), pro jejichž výkon ovšem potřebuje ve vztahu ke konkrétnímu vlastníku nemovitostí dosáhnout omezení vlastnických práv; k tomu dochází buď dohodou, a nebo nuceně, a to ex actu, přičemž pravomoc k takovému rozhodnutí zákon svěřil stavebnímu úřadu. Jestliže pak spory o rozsah oprávnění vzešlé ze zřizování (ba i přípravy stavby) či provozu může řešit kdykoliv stavební úřad, zdá se závěr o rovném postavení držitele telekomunikační licence a vlastníka dotčené nemovitosti a časových limitech

stavebního úřadu řešit omezení vlastnických práv nepřiléhavým. Postavení stavebního úřadu je třeba v intencích shora uvedené právní úpravy zákona o telekomunikacích vidět jako velmi silné postavení orgánů veřejné moci, jenž omezuje vlastnické právo nebo rozhoduje ve sporech, které za časté budou mít charakter sporu o rozsah omezení vlastnického práva. Vázat pravomoc zřídit věcné břemeno k výkonu oprávnění zřídit a provozovat veřejnou telekomunikační síť jen na dobu do zahájení stavby se za těchto okolností nezdá racionální.

Zřizování telekomunikačních sítí jako staveb ve smyslu veřejnoprávním, je významně zjednodušeno; zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, předvídá pro stavby podle zákona o telekomunikacích vydání rozhodnutí o umístění stavby; podle § 34 citovaného zákona je účastníkem takového řízení i osoba, jejíž vlastnické právo může být rozhodnutím přímo dotčeno (§ 34 citovaného zákona), podle § 38 citovaného zákona lze bez souhlasu vlastníka pozemku vydat územní rozhodnutí jen tehdy, jestliže je možno pro navrhovaný účel pozemek vyvlastnit (ve smyslu tohoto zákona tedy i omezit vlastnické právo), územní rozhodnutí o umístění liniové stavby se oznámí veřejnou vyhláškou (§ 42 odst. 2 citovaného zákona). Podle § 56 citovaného zákona (písm. b/) se stavební povolení ani ohlášení nevyžaduje u nadzemních a podzemních vedení telekomunikační sítě, podle § 76 citovaného zákona se kolaudují jen ty dokončené stavby, pokud vyžadovaly stavební povolení.

Vlastník dotčené nemovitosti je tedy účastníkem územního řízení a může své výhrady uplatňovat způsobem, jež citovaný zákon předvídá; nutno dále uvést, že vlastník dotčeného pozemku se nedozví o záměru držitele telekomunikační licence až v okamžiku, kdy jej tento držitel osloví s návrhem na uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene (i když fakticky takovou situaci samozřejmě vyloučit nelze, a to zejména v případě, kdy vlastník pozemku nesleduje dění v oblasti, v níž nemovitost vlastní – zde ovšem nezbyvá než uplatnit zásadu vigilantiibus iura).

Pokud jde o námitky stěžovatele vyjadřující obavu o souladu pravomoci stavebního úřadu podle § 91 odst. 3 s předpisy ústavního pořádku je třeba uvést následující. Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod stanoví, že každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Obsah vlastnického práva je stanoven v § 123 občanského zákoníku, podle něhož je vlastník v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s nimi. Článek 11 odst. 4 Listiny tedy neznamená jakoukoliv nepřípustnost jakéhokoli omezení vlastnického práva. V této souvislosti je nutno vyloučit aplikaci článku 1 odst. 1 Dodatkového protokolu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť ta předpokládá zbavení majetku, i omezení vlastnického práva by tedy muselo být tak zásadní, aby se rovnalo v podstatě zbavení vlastnictví. O to v posuzované věci rozhodně nejde. Naopak je nutno vyhodnotit vliv druhého odstavce článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (právo státu přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem....) a také článek 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Toto ustanovení Listiny je významné tím, že stanoví ústavně garantovanou povinnost, totiž zásadu, že vlastnictví zavazuje. Tuto zásadu je relativně složité v našem právním prostředí interpretovat, nicméně lze dovozovat, že ačkoliv nutno vlastnické právo považovat za právo absolutní, jež umožňuje ochranu vlastníka proti všem, oprávnění vlastníka mají své limity, jež mohou narážet na oprávněné zájmy druhých a společnosti jako celku. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/03 (bod č. 79) vyslovil: „absolutnost vlastnictví

jako právního vztahu..... není zcela neomezená a není absolutní do důsledků. V duchu právně politické maximy právo individua končí tam, kde začínají práva druhých, je tedy nutno vykládat i otázku výkonu vlastnického práva“.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že omezení vlastnického práva, k nimž zákonodárce v zákoně o telekomunikacích přistoupil, je nutno považovat za proporcionální, tedy taková, jež jsou v souladu s jinými ústavně právními garancemi a současně je považuje za taková, jež šetří jejich podstatu a smysl v souladu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Omezení vlastnického práva plynoucí z možnosti vyslovit ex actu zřízení věcného břemene k části nemovitosti pro účely zřízení a provozování telekomunikačního podzemního vedení vyplývají ze zákona, jsou ve veřejném zájmu a náleží za ně náhrada. Takové omezení je legitimní a proporcionální. Časový okamžik, kdyby tak mohl orgán veřejné moci konstituovat ono omezení pak nepovažoval rozšířený senát za určující. Vedou ho k tomu i aspekty vážící se k možnosti omezit vlastnické právo režimem § 135c občanského zákoníku, které má být podle názoru stěžovatele oním ustanovením, jež bude na věc dopadat, pokud orgán veřejné moci nerozhodne o zřízení věcného břemene v období do zahájení stavby.

Soudy v řízení občanskoprávním mohou zřídit věcné břemeno v případě neoprávněné stavby (§ 135c odst. 3 občanského zákoníku), v případě zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k nemovitostem jejím reálným rozdělením (§ 142 odst. 3) a od 1. 1. 2001 i za účelem přístupu ke stavbě (§ 151o odst. 3 občanského zákoníku). Judikatura v oboru práva soukromého zdůrazňuje, že řešení zřízením věcného břemene podle § 135c občanského zákoníku je řešením zcela výjimečným, neboť předpokládá, že jde o vztah dvou osob soukromého práva, z nichž jedna zasáhla výkon vlastnických práv druhé osoby neoprávněnou stavbou; rozšířený senát poté konstatoval, že rozhodnutí orgánu veřejné správy podle zákona o telekomunikacích bude mít nejspíše za následek i výhodnější postavení vlastníka pozemku, a to s přihlédnutím k různým hlediskům (hledisko daně z příjmu, dědictví apod.). Rozšířený senát poté konstatoval, že z hlediska vlastníka dotčeného pozemku by nebylo výhodnější ponechání dořešení omezení vlastnického práva pro účely podzemního vedení veřejné telekomunikační sítě vztahům občanskoprávním a soudům nalézající práva v oboru práva soukromého. Dospěl poté k závěru, že je tedy i nadále správné vycházet z dosavadní judikатурní praxe zdejšího soudu.

Brojí-li stěžovatel proti výši náhrady nákladů řízení za situace, kdy mu krajský soud uložil nahradit náklady nejen tohoto řízení o žalobě, ale i náklady předchozích kasačních stížností podaných žalobcem ve věcech sp. zn. 7 As 11/2003 a sp. zn. 7 As 4/2004, které byly původně neúspěšné, pak je třeba poukázat na skutečnost, že kasační stížnost není přípustná, pokud směřuje pouze proti výroku o náhradě nákladů řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Z toho lze dovodit, že nemůže být úspěšná kasační stížnost, již by byl důvodně napadán jen výrok o náhradě nákladů řízení. Znamená to vyloučení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušujícího pouze výrok rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení, pokud ve věci samé byla kasační stížnost zamítnuta pro nedůvodnost. Zákon zaměřil kasační přezkum jen na stěžejní rozhodovací problémy, a pokud z něho vyloučil samostatný přezkum náhrady nákladů řízení, nelze připustit možnost obcházení této výluky podáním nedůvodné stížnosti ve věci samé, současně napadající i výrok o nákladech řízení a to ani za situace, kdy by výše nákladů nebyla vyčíslena správně. Jistě je jiná situace tam, kde kasační stížnost ve věci samé je úspěšná; v tom případě je zrušen jeho celý rozsudek, a pak ze zákona v dalším řízení krajský soud rozhoduje znovu i o náhradě nákladů řízení, což však není tento případ.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, a to se zřetelem k výše uvedenému právnímu názoru rozšířeného senátu, jímž je v dané věci vázán, že námitky stěžovatele nelze považovat za důvodné, a proto kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Pokud jde o náklady řízení o kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za oprávněné náklady žalobce za dva úkony právní služby po 2100 Kč (§ 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f/ téže vyhlášky) celkem tedy 4200 Kč, dále náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky v celkové výši 600 Kč (2 x 300 Kč), celkem tedy 4800 Kč. Protože advokát zastupující žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona 235/2004 Sb. Částka daně vypočtená podle tohoto zákona činí 912 Kč. Bylo tedy rozhodnuto tak, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na účet jeho právního zástupce náklady řízení v celkové výši 5712 Kč. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že soudní poplatek v řízení o této kasační stížnosti žalobcem zaplacen nebyl (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. května 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu