



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **T. I. C. C. R., a. s.**, zast. Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem v Praze 4, Zelený pruh 95/97, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, zastoupen JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Olomouc, Riegrova 12, v řízení o kasační stížnosti podané žalovaným proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2003, č. j. 22 Ca 399/2002 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2003, č. j. 22 Ca 399/2002 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zrušena rozhodnutí Okresního úřadu Přerov ze dne 22. 7. 2002, č. j. RR-497/723/02 a č. j. RR-500/728/02, a rozhodnutí Městského úřadu v Přerově ze dne 20. 5. 2002, č. j. SU-1513/2002-KI a č. j. SU-1514/2002-KI a věci vráceny žalovanému k dalšímu řízení.

Prvním rozhodnutím Okresního úřadu Přerov ze dne 22. 7. 2002, č. j. RR-497/723/02, bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přerov, stavebního úřadu, ze dne 20. 5. 2002, č. j. SU-1513/2002-KI, kterým byl zamítnut návrh žalobce na vyvlastnění – zřízení věcného břemene k nemovitosti parc. č. 231/8 v k. ú. L., jejímž vlastníkem je M. V., bytem L. 133, pro umístění a provozování podzemního vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovacíh bodů, přetínání těchto pozemků vodiči a umístění vedení telekomunikační sítě v rámci stavby „Tranzitní telekomunikační trasa, část Brno – hranice PR, úsek Olomouc -

Nový Jičín (okres Přerov)“ v rozsahu pruhu o celkové šířce 3,5 m, jehož střed je shodný se středem kabelové rýhy vyznačeným na geometrickém plánu č. 233-76/2001.

Druhým rozhodnutím Okresního úřadu Přerov ze dne 22. 7. 2002, č. j. RR-500/728/02, bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přerov, stavebního úřadu, ze dne 20. 5. 2002, č. j. SU-1514/2002-K1, kterým byl zamítnut návrh žalobce na vyvlastnění – zřízení věcného břemene k nemovitosti parc. č. 231/9 v k. ú. L., jejímž vlastníkem je K. Š., bytem L. 59, podíl ½ a M. Š., bytem L., podíl ½, pro umístění a provozování podzemního vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovacíh bodů, přetínání těchto pozemků vodiči a umístění vedení telekomunikační sítě v rámci stavby „Tranzitní telekomunikační trasa, část Brno – hranice PR, úsek Olomouc - Nový Jičín (okres Přerov)“ v rozsahu pruhu o celkové šířce 3,5 m, jehož střed je shodný se středem kabelové rýhy vyznačeným na geometrickém plánu č. 233-76/2001.

Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že žalobou napadená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná pro vady řízení. Z obsahu návrhů podaných žalobcem je zřejmé, že se tento domáhal zřízení věcných břemen ve smyslu ust. § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“). Takový návrh však může podat jen držitel telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě a držitel osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí. Žalobce předložil rozhodnutí o udělení telekomunikační licence ze dne 23. 3. 2001 firmě T. N. C. R., a. s., tj. subjektu odlišnému od žalobce, které neprokazuje, že žalobce je subjektem oprávněným ve smyslu citovaného ustanovení podat návrh na zřízení věcného břemene. Také územní rozhodnutí ze dne 20. 7. 2001 bylo vydáno pro jiný právní subjekt, a to pro firmu S., spol. s r. o. Nebylo tak zřejmé, zda je žalobce k podání návrhů oprávněn. Krajský soud má za to, že za této situace nebyly splněny procesní podmínky pro vydání meritorních rozhodnutí bez ohledu na to, že se správní orgán domníval, že nebyl splněn předpoklad pro omezení vlastnického práva k pozemku podle ust. § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Podle ust. § 19 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, bylo povinností správního orgánu vyzvat žalobce k odstranění nedostatků návrhů. Argumentace správních orgánů zásadou hospodárnosti vyjádřenou v ust. § 3 odst. 3 správního řádu je v této souvislosti zcela nepřijatelná. Zmíněnou zásadu totiž nelze nadřazovat zásadě zákonnosti řízení, která je jednoznačně zásadou prioritní. Toto její postavení nevyplývá jen ze systematiky ust. § 3 správního řádu, v němž je uvedena na prvním místě, ale také ze základního principu správního řízení, jehož celý průběh včetně aplikace dalších základních zásad musí být v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Zásada zákonnosti řízení tedy musí být uplatňována v průběhu celého správního řízení.

Teprve po odstranění elementárních nedostatků návrhů postupem podle ust. § 19 odst. 3 správního řádu by mohl stavební úřad posoudit věc z hlediska ust. § 108 a násl. stavebního zákona, tj. zabývat se okruhem účastníků řízení při respektování ust. § 14 správního řádu a dalšími podmínkami pro zřízení věcného břemene vyplývajících z ust. § 110 a násl. stavebního zákona a § 46 vyhlášky č. 132/1998 Sb.

Na základě uvedeného tak krajský soud posoudil námitku poukazující na porušení ust. § 59 správního řádu žalovaným jako důvodnou. Ač si byl žalovaný vědom nedostatků podaných návrhů, neshledal postup správního orgánu prvního stupně nezákonným s tím,

že přisvědčil jeho právní argumentací o absenci veřejného zájmu ve smyslu § 108 odst. 1 stavebního zákona, neboť stavba telekomunikačního vedení již byla realizována.

S ohledem na zjištěné vady řízení již podle krajského soudu nebyl důvod věcně se zabývat dalšími žalobními námitkami. Krajský soud tedy napadená správní rozhodnutí zrušil a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Proti tomuto rozhodnutí podal Krajský úřad Olomouckého kraje kasační stížnost, v níž poukazoval na to, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím o majetkovém, resp. vlastnickém vztahu, v otázce upravené občanským zákoníkem. Jedná se tak o právní věc, v níž má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Žaloba měla být proto odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 68 písm. b) s. ř. s., resp. podle § 46 odst. 2 téhož zákona.

K meritu věci pak žalovaný uvedl následující: Podle ust. § 58 odst. 2 stavebního zákona je v zásadě každý stavebník povinen ještě před zahájením stavby prokázat, že je vlastníkem pozemku, nebo má k pozemku jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu. Závěr krajského soudu, že stavebník nemusí mít upraven poměr k pozemku už před zahájením stavby a postačí, pokud dodatečně zažádá stavební úřad o vyvlastnění, je proto absurdní a protiústavní. Takový výklad totiž nepřiznává vlastníkům pozemků stejnou ochranu před stavebníky a implikuje nerovnost mezi těmi vlastníky, kteří nejsou ochotni se se stavebníkem dohodnout, a těmi, kteří se se stavebníkem dohodli.

Stěžovatel má za to, že tak závažný zásah do vlastnického práva, jakým je realizace stavby na cizím pozemku, musí být proveden teprve poté, co bude vztah stavebníka k tomuto pozemku upraven. V opačném případě jde o stavbu na cizím pozemku, k jejímuž vyvlastnění je oprávněn pouze soud na základě § 135c zákona 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Nelze tedy žádat po stavebním úřadu, aby dodatečně zhojil nezákonný zásah stavebníka do vlastnických práv vlastníka pozemku. K tomu nemá žádný správní orgán pravomoc. Stěžovatel argumentoval i tím, že podle § 110 odst. 1 stavebního zákona je podmínkou vyvlastnění skutečnost, že cíle vyvlastnění nelze dosáhnout jiným způsobem. Podle stěžovatele by tak vyvlastnění stavebním úřadem bylo protizákonné, neboť v případě stavby na cizím pozemku je možné vyvlastnění soudem podle § 135c občanského zákoníku.

Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud měl napadené rozhodnutí přezkoumat toliko z hlediska tvrzené nesprávné právní interpretace zákonných podmínek pro omezení vlastnického práva věcným břemenem a nikoli z jiných důvodů. Pokud tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčí námitce stěžovatele, že ve věci měl rozhodovat soud v občanském soudním řízení, stěžovatel navrhuje, aby napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce předně uvedl, že v daném případě je předmětem sporu právo žalobce domoci se omezení vlastnického práva rozhodnutím správního orgánu, tedy vyvlastnění, které je nepochybně institutem veřejnoprávním. Dále má za to, že stavebník by nepochybně měl mít před zahájením stavby upraven poměr k pozemku. Absence úpravy práv s vlastníkem pozemku nicméně neznamená, že stavební úřad nebude plnit své zákonné povinnosti. Žalobce uvádí, že v řízení o zřízení věcného břemene jde zejména o kontrolu splnění podmínek stanovených územním rozhodnutím a o určení výše úplaty za zřízení věcného břemene, což směřuje k ochraně práv vlastníka pozemku.

Rozhodnutí o zatížení pozemku věcným břemenem padlo de facto v územním řízení, ve kterém měl vlastník pozemku k dispozici nástroje, jimiž mohl případně zabránit realizaci stavby podzemního vedení. Obsah věcného břemene je dán telekomunikačním zákonem a jeho rozsah pravomocným územním rozhodnutím.

Argument žalovaného, že podle § 110 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad nemůže vyvlastnit, neboť zřídit věcné břemeno může soud podle § 135c občanského zákona, je nelogický. Žalovaný tímto tvrdí, že stavební úřad nemůže vyvlastnit, neboť může vyvlastnit jiný subjekt, jinými slovy, že podmínka pro vyvlastnění není dána, neboť je zde možnost vyvlastnění. Stavební úřad však nemůže přenášet své povinnosti na jinou státní instituci, tedy na soud. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 6. 2004, č. j. 3 As 6/2003 - 61, zrušil napadený rozsudek krajského soudu z důvodu zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a současně žalobu odmítl. Dospěl totiž k závěru, že se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, (dále jen „zvláštní senát“) rozhodl usnesením ze dne 8. 12. 2005, č. j. Konf 98/2005 - 11, tak, že příslušným k vydání rozhodnutí v této věci je soud ve správním soudnictví, a uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil.

Nejvyšší správní soud proto pokračoval v řízení o kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud poukazuje na tyto pro posouzení věci podstatné skutečnosti:

Dne 25. 4. 2002 podala společnost T. I. C. C. R., a. s., tj. žalobce, návrhy na zřízení věcného břemene k nemovitostem parc. č. 231/8 v k. ú. L., jejímž vlastníkem je M. V., a parc. č. 231/9 v k. ú. L., jejímiž vlastníky jsou M. Š. a K. Š., pro zajištění výkonu oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích, tedy zřídit a provozovat podzemní vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovacích bodů, přetínat pozemky vodiči a umísťovat v nich vedení telekomunikační sítě v rámci stavby „Tranzitní telekomunikační trasa, část Brno – hranice PR, úsek Olomouc-Nový Jičín (okres Přerov)“ realizované v souladu s rozhodnutím Městského úřadu Lipník nad Bečvou ze dne 20. 7. 2001, č. j. SÚ-11882-2000/SLO-2139 URUS328, v rozsahu pruhu o celkové šířce 3,5 m, jehož střed je shodný se středem kabelové rýhy vyznačeným na geometrickém plánu. Žalobce své návrhy zdůvodnil tím, že se pokusil uzavřít s vlastníky zatěžovaných nemovitostí dohodu o zřízení věcného břemene, tito však zemřeli. Řízení o dědictví dosud neproběhlo a žalobci tudíž nejsou známi možní právní nástupci vlastníků. Přílohou návrhu byla mj. kopie telekomunikační licence vydaná dne 23. 3. 2001 Českým telekomunikačním úřadem společnosti T. N. C. C. R., výpis z obchodního rejstříku navrhovatele a společnosti S., spol. s. r. o., která jej zastupovala, a kopie územního rozhodnutí o umístění stavby vydaného Městským úřadem Lipník nad Bečvou ze dne 20. 7. 2001, č. j. SÚ-11882-2000/SLO-2139 URUS328, pro firmu S., spol. s. r. o.

Městský úřad v Přerově předvolal žalobce k ústnímu jednání na den 16. 5. 2002. Současně jej upozornil nato, že návrhy mají řadu nedostatků. Především zdůraznil, že vyvlastňovací řízení je nutno vést s konkrétními účastníky, takže vlastníci dotčených nemovitostí musí být známi. V případě zesnulých vlastníků může být řízení o vyvlastnění

vedeno až po uzavření dědictvého řízení. Bezvýslednost pokusu o získání práva k pozemku dohodou musí být řádně doložena v souladu s § 46 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádí některá ustanovení stavebního zákona. Návrhy náhrady musí odpovídat platným předpisům. Pokud nejsou doloženy znaleckými posudky, musí být navržená částka zkontrolovatelná. Dále poukázal na to, že je nutné předložit změnu telekomunikační licence, neboť údaje o společnosti v ní uvedené neodpovídají výpisu z obchodního rejstříku. Rovněž musí být doložen přechod práv z firmy S., spol. s r. o., tj. subjektu, jemuž Městský úřad Lipník nad Bečvou vydal dne 20. 7. 2001, územní rozhodnutí č. j. SÚ-11882-2000/SLO-2139 URUS328 o umístění stavby, na žalobce.

Rozhodnutími ze dne 20. 5. 2002, č. j. SU-1513/2002-KI a č. j. SU-1514/2002-KI, Městský úřad Přerov, stavební úřad, oba návrhy žalobce na zřízení věcného břemene zamítl, neboť dospěl k závěru, že podle § 108 stavebního zákona lze vyvlastnit pouze pro uskutečnění stavby a nikoliv pro stavbu již realizovanou. V odůvodnění rozhodnutí stavební úřad dále uvedl, že i přes nesporné nedostatky podání nevyzval navrhovatele k jejich odstranění podle § 19 odst. 3 správního řádu, neboť postupoval v souladu se zásadami hospodárnosti, rychlosti a součinnosti. Poznamenal, že dne 13. 5. 2002 byla stavebnímu úřadu doručena telekomunikační licence vydaná Českým telekomunikačním úřadem společnosti T. I. C. C. R., a. s., a dohoda o postoupení práv a povinností z právnické osoby, jíž bylo Městským úřadem Lipník nad Bečvou vydáno územní rozhodnutí ze dne 20. 7. 2001, č. j. SÚ-11882-2000/SLO-2139 URUS328, na společnost T. I. C. C. R. Těmito doklady byly částečně odstraněny nedostatky podání. Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, byly tyto listiny stavebnímu úřadu skutečně předloženy.

Proti těmto rozhodnutím podal žalobce odvolání. Nesouhlasil se stanoviskem správního orgánu I. stupně, že podle § 108 odst. 1 stavebního zákona lze vyvlastnit pouze pro uskutečnění stavby, tedy že není možné zřídit věcné břemeno rozhodnutím stavebního úřadu po realizaci stavby. Ke zjištěným nedostatkům podání pak uvedl jednak to, že v případě, že vlastník zatěžované nemovitosti zemřel, nevyplývá z žádného právního předpisu povinnost žalobce, aby vyčkal rozhodnutí o dědictví s tím, že až po určení právního nástupce by mohl dále vést řízení. Povinnost stavebního úřadu zřídit věcné břemeno i bez známých účastníků vyplývá přímo z telekomunikačního zákona. Co se týče prokázání, že pokus o získání práva k pozemku dohodou byl bezvýsledný, jeví se jako dostatečné osobní jednání s vlastníkem nemovitosti, při němž vlastník vyjádří nesouhlas s uzavřením dohody o zřízení věcného břemene např. tím, že neopatří dohodu podpisem či písemné vyhotovení dohody přeškrtné. Nemožnost uzavření dohody vyplývá již ze samotného faktu, že jeden ze spoluvlastníků zemřel a není znám jeho právní nástupce. Příklad, kdy není znám pobyt vlastníka nemovitosti, je nutno posuzovat tak, že nemohlo dojít k dohodě. Žalobce dále uvedl, že jeho povinností je navrhnout výši úplaty za zřízení věcného břemene, o její výši rozhoduje stavební úřad.

O odvoláních rozhodl žalovaný výše uvedenými rozhodnutími ze dne 22. 7. 2002, jimiž potvrdil obě rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedl, že vzhledem k tomu, že k uzavření dohody o zřízení věcného břemene k předmětné nemovitosti nedošlo, nebyl žalobce oprávněn stavbu telekomunikační sítě provést. Ust. § 108 stavebního zákona jednoznačně stanoví možnost pro vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva k pozemkům pouze pro uskutečnění stavby. Neumožňuje tedy vyvlastnění pro stavbu, která již byla realizována. Z těchto důvodů by bylo neúčelné vyžadovat po žalobci doplnění návrhu na vyvlastnění podle § 46 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. K námitce žalobce, že stavební úřad má povinnost zřídit věcné břemeno

v případě, že k dohodě nedošlo, a to z jakéhokoliv důvodu, odvolací orgán uvedl, že pokud by stavba telekomunikační sítě nebyla realizována, připadalo by v úvahu zřídit věcné břemeno po předložení dokladu o neúspěšném pokusu dosáhnout dohody ve smyslu § 46 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb., tedy v případě, že by vlastník pozemku nesouhlasil nebo neodpověděl na písemnou výzvu zaslanou do vlastních rukou k uzavření dohody. Pokud vlastník pozemku zemřel, musí se navrhovatel pokusit zajistit dohodu s jeho právním nástupcem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že rozsudek krajského soud trpí vadou řízení, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.

Ačkoli stěžovatel výslovně neoznačil důvody kasační stížnosti, je z jeho argumentace zřejmé, že uplatnil jednak důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. zmatečnost řízení spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. K této námitce, která směřovala k požadavku na odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud odkazuje na důvody, jež jsou uvedeny ve výše citovaném usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 12. 2005, č. j. Konf 98/2005 - 11, a jímž je tento soud při svém rozhodování nadále vázán.

Stěžovatel dále namítl důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesouhlasil s názorem soudu, že stavebník nemusí mít upraven poměr k pozemku už před zahájením stavby a postačí, pokud dodatečně zažádá stavební úřad o vyvlastnění.

O této kasační námitce uvážil Nejvyšší správní soud následovně:

Úvodem předesílá, že ačkoli stěžovatel soudu vytýkal nesprávné posouzení podmínek pro omezení vlastnického práva věcným břemenem, krajský soud se ve svém rozsudku k této otázce nevyjádřil. Soud pouze poznamenal, že stavební úřad by teprve po odstranění nedostatků návrhů postupem podle ust. § 19 odst. 3 správního řádu mohl věc posoudit z hlediska ust. § 108 a násl. stavebního zákona.

Přesto však Nejvyšší správní soud obiter dictum poznamenává, že se k předmětné otázce, zda se stavební úřad může zabývat návrhem na zřízení věcného břemene i jindy, než pouze před zahájením stavby, vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. 7 As 67/2005.

Rozšířený senát konstatoval, 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), a 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 jednalo – vzniká ze zákona dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby a činí

1,5 m po stranách krajního vedení. 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, či 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 samotná 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 vlastníkovu 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; stavební zákon předvídá pro stavby podle zákona o telekomunikacích vydání rozhodnutí o umístění stavby; podle § 34 stavebního zákona je účastníkem takového řízení i osoba, jejíž vlastnické právo může být rozhodnutím přímo dotčeno, podle jeho § 38 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 telekomunikačních sítí, 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 stavební 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 za situace, kdy vlastník pozemku nesleduje dění v oblasti, v níž nemovitost vlastní – zde ovšem nezbyvá než uplatnit zásadu vigilanti bus iura).

K otázce, zda pravomoc stavebního úřadu stanovená v § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích je v souladu 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 nepřipustnost jakéhokoliv 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. 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 a 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, kdy by mohl orgán veřejné moci konstituuovat 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 má za to, že rozhodnutí orgánu veřejné správy podle zákona o telekomunikacích bude mít nejspíše za následek i výhodnější postavení vlastníka dotčeného pozemku, a to s přihlédnutím k různým hlediskům (hledisko daně z příjmu, dědictví apod.).

Pro vlastníka pozemku by tedy nebylo výhodnější ponechání dořešení omezení vlastnického práva pro účely podzemního vedení veřejné telekomunikační sítě vztahům občanskoprávním a soudům nalézající práva v oboru práva soukromého.

Na základě uvedeného dospěl rozšířený senát k závěru, že stavební úřad není oprávněn (nebyl 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, a že je tedy i nadále správné vycházet z dosavadní judikatury praxe zdejšího soudu.

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal závěr krajského soudu, že z listin předložených žalobcem nebylo zřejmé, zda je tento oprávněn k podání návrhů na zřízení věcných břemen ve smyslu § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť spolu návrhem na zřízení věcného břemene předložil telekomunikační licenci vydanou dne 23. 3. 2001 Českým telekomunikačním úřadem společnosti T. N. C. C. R. a územní rozhodnutí o umístění stavby vydané Městským úřadem Lipník nad Bečvou ze dne 20. 7. 2001, č. j. SÚ-11882-2000/SLO-2139 URUS328, společnosti S., spol. s. r. o.

Jak Nejvyšší správní soud zjistil, žalobce v průběhu řízení předložil rozhodnutí o změně telekomunikační licence ze dne 2. 9. 2001, která se týkala údaje o obchodním jménu a sídle držitele licence. Nové údaje odpovídaly označení a sídle žalobce, společnosti T. I. C. C. R. Dále předložil dohodu o postoupení práv a povinností, na základě níž byl prokázán přechod práv a povinností vyplývajících z výše uvedeného územního rozhodnutí Městského úřadu Lipník nad Bečvou ze společnosti S., spol. s. r. o., na žalobce. Skutečnost, že žalobce obě tyto listiny doložil, vyplývala i z textu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Výtka krajského soudu, že žalobce nebyl v průběhu správního řízení vyzván podle § 19 odst. 3 správního řádu k odstranění těchto nedostatků, je tudíž neopodstatněná.

Krajský soud tedy nesprávně zjistil skutkový stav věci a jeho rozhodnutí je tak zatíženo vadou řízení.

Námítka stěžovatele, že krajský soud měl napadené rozhodnutí přezkoumat toliko z hlediska tvrzené nesprávné právní interpretace zákonných podmínek pro omezení vlastnického práva věcným břemenem a nikoli z jiných důvodů, je nepřipadná. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud nepochybil, jestliže se zabýval tím, zda nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tato vada řízení je jednou z těch, pro které soud rozhodnutí správního orgánu zruší, i když vyšly najevo teprve při jednání (ust. § 76 odst. 3 s. ř. s.). Z uvedeného lze dovodit, že v takových případech je prolomena zásada dispoziční, a soud tedy může napadené rozhodnutí zrušit pro tyto zjištěné vady i bez návrhu.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě trpí nezákonností z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto je podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud je v novém řízení rovněž povinen zohlednit závěr zvláštního senátu vyjádřený v usnesení ze dne 8. 6. 2007, č. j. Konf 4/2007 - 6, v němž se tento zabýval příslušností soudů k přezkumu

rozhodnutí správních orgánů ve věcech vyvlastnění v souvislosti s účinností zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ode dne 1. 1. 2007. Tento zákon podle § 1 upravuje podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, zrušení odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a navrácení těchto práv jejich dosavadnímu nositeli.

Část sedmá citovaného zákona, jakkoli v rozporu s převažujícím názorem na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu, výslovně svěřuje projednání vyvlastnění civilním soudům v občanském soudním řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, upravující řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Počínaje účinností zákona č. 184/2006 Sb. tedy zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění. To, že vyvlastňovací správní akt byl vydán před rozhodným datem, nemá na posouzení příslušnosti vliv, protože zákon o vyvlastnění tuto otázku v přechodných ustanoveních nijak odchylně neřešil. Od rozhodného data se tak užije v plném rozsahu nová právní úprava.

V novém rozhodnutí rozhodne Krajský soud v Ostravě i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

