ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **PEVEKO, spol. s r. o.**, IČO 155 27 409, se sídlem Pivovarská 545, Uherské Hradiště, zastoupen JUDr. Radkem Adámkem, advokátem, se sídlem Cihlářská 19, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: ČEZ Distribuce, a. s., IČO 247 29 035, se sídlem Teplická 8, Děčín, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2016, č. j. KUOK 46519/2016, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 16. 8. 2016, č. j. 65 A 42/2016 – 41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 16. 8. 2016, č. j. 65 A 42/2016 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Městský úřad Šternberk (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 15. 10. 2015, č. j. MEST 58599/2015, Sp. zn.: OS 503/2015 zat, k žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl o umístění stavby podzemního kabelového vedení NN na ulici Dvorská ve Šternberku „Šternberk, Dvorská, JK Tool – nové NNk“ (dále jen „stavba“). Stavba byla umístěna krom dalšího též na pozemcích ve vlastnictví žalobce, konkrétně na pozemcích p. č. x a p. č. x v k. ú. Šternberk. Odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 5. 2016, č. j. KUOK 46519/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“) a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. Správní orgány shodně dospěly

k závěru, že pro umístění stavby nebylo nutné, aby osoba zúčastněná na řízení doložila souhlas žalobce coby vlastníka pozemku, který byl stavbou dotčen. Jedná se totiž o stavbu, pro kterou lze vyvlastnit dle § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [dále jen „stavební zákon“] ve spojení s § 25 odst. 3 písm. e) a § 25 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) [dále jen „energetický zákon“]. Územní řízení musí předcházet řízení o vyvlastnění, jelikož územní rozhodnutí je podkladem pro vyvlastnění.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 16. 8. 2016, č. j. 65 A 42/2016 – 41 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2007, č. j. 7 As 67/2005 – 43, dovodil, že po nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby lze stavbu fakticky provést bez sankce či výslovného zákonného zákazu či rozporu s konkrétním ustanovením zákona. V případě absence souhlasu vlastníka s umístěním stavby musí stavební úřad již v řízení o vydání územního rozhodnutí předběžně posoudit, zda jsou dány zákonem předepsané předpoklady pro zřízení věcného břemene. O této otázce si tedy správní orgán v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí musí učinit úsudek jako o předběžné otázce. V územním řízení má vlastník pozemku rovněž možnost hájit svá práva například i tvrzením, že nejsou dány podmínky pro zřízení věcného břemene pro absenci veřejného zájmu.

[3] Ustanovení § 25 odst. 4 energetického zákona stanoví podmínku, která musí být splněna současně s absencí souhlasu vlastníka dotčeného pozemku, a to existenci podmínek pro omezení vlastnického práva k pozemku či stavbě. Tyto podmínky stanoví zejména § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě [dále jen „zákon o vyvlastnění“]. Podmínky pro vyvlastnění dle citovaného zákona však žalovaný nezkoumal, ačkoliv měl otázku jejich splnění předběžně posoudit již v řízení o umístění stavby. Krajský soud zavázal správní orgány, aby v dalším řízení vyřešily jako předběžnou otázku to, zda jsou v daném případě splněny podmínky pro zřízení věcného břemene.

II.
Kasační stížnost

[4] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Kasační stížnost žalovaného byla odmítnuta pro opožděnost usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 6 As 231/2016 – 30.

[5] Osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“) v kasační stížnosti poukazuje na nesprávné právní posouzení věci ze strany krajského soudu. Upozorňuje na ustanovení § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle něhož je žadatel k žádosti o vyvlastnění povinen připojit územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis. Stěžovatel nemůže, a ani nemá v úmyslu zahájit stavbu již na základě územního rozhodnutí bez oprávnění k pozemku, jelikož by se jednalo o neoprávněnou stavbu a vlastník pozemku by se zcela po právu mohl domáhat jejího odstranění. Bez předchozího zřízení věcného břemene navíc stěžovateli ani nesvědčí

veřejné právo zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy ve smyslu § 25 odst. 3 písm. e) energetického zákona.

[6] Stěžovatel se dále domnívá, že pro omezení vlastnických práv k pozemkům není nezbytné splnění podmínek § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, je-li dán účel vyvlastnění podle zvláštního právního předpisu, kterým je také např. § 25 odst. 4 energetického zákona. Citace uvedeného ustanovení stavebního zákona krajským soudem by mohla vést k dojmu, že žalovaný by se měl zabývat také naplněním podmínek tohoto ustanovení.

[7] Stavební úřad je samozřejmě povinen si jako předběžnou otázku vyhodnotit, zda je možno pozemek nebo stavbu vyvlastnit, nikoliv však (jak se domnívá krajský soud), zda jsou splněny podmínky pro vyvlastnění dle zákona o vyvlastnění. Ustanovení § 25 odst. 4 energetického zákona, podle něhož jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části, je nutné chápat právě až ve vztahu k vyvlastňovacímu řízení, nikoliv již k územnímu řízení. V územním řízení by se měl stavební úřad omezit na zjištění, zda se jedná o stavbu, pro kterou lze vyvlastnit, a nikoliv zkoumat splnění všech podmínek dle § 3 – 5 zákona o vyvlastnění.

[8] Výklad krajského soudu by vedl k tomu, že stavební úřad by musel v rámci územního řízení provést celou řadu „předběžných vyvlastňovacích řízení“, v nichž by zkoumal adekvátnost náhrady, posuzoval převahu veřejného zájmu nad soukromým, alternativní možnosti provedení stavby, zda bylo s vlastníkem dostatečně jednáno, apod. K takovému posuzování je však příslušný vyvlastňovací úřad. Posouzení stavebního úřadu by bylo duplicitní a pro pozdější posouzení ve vyvlastňovacím řízení by nebylo žádným způsobem závazné. Právní názor stěžovatele podporuje i znění ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle něhož žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení musí obsahovat doložení skutečností nasvědčujících tomu, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění dle § 3 až 5 tohoto zákona. Je tedy nelogické, aby o těchto otázkách bylo již rozhodnuto v územním řízení.

[9] Předestřený výklad nijak nepoškozuje vlastníky pozemků ani je nezkracuje na jejich právech. Vydáním územního rozhodnutí sice může dojít k určitým omezením (např. vznik ochranného pásma), primárně je však rozhodováno pouze o povolení stavby v režimu stavebního zákona. K ochraně soukromých práv vlastníků pozemků z pohledu podmínek pro vyvlastnění je určeno až vyvlastňovací řízení.

III.
Vyjádření žalobce

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje na ust. § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Osoba zúčastněná na řízení zůstala po dobu řízení před krajským soudem pasivní a

neuplatňovala žádné argumenty pro zamítnutí žaloby. Je tedy na místě zkoumat, zda není kasační stížnost nepřípustná ve smyslu citovaného ustanovení.

[11] Od počátku správního řízení i ve správní žalobě poukazoval žalobce na fakt, že v daném případě nejsou splněny podmínky pro zřízení věcného břemene umožňujícího využití jeho pozemků za účelem provedení stavby. Plánovaná stavba má toliko vést k duplicitnímu připojení areálu J. K., podnikajícího pod firmou JK TOOL J. K. s.r.o., k distribuční soustavě. Pro takový postup nejsou ovšem žádné důvody a nemůže nikdy vést k tomu, aby bylo zasaženo do vlastnického práva žalobce a proti jeho vůli byla na jeho pozemku umístěna stavba elektrického vedení. Za takové situace se jeví jako nesmyslné a odporující principu dobré správy, aby správní orgán vydával rozhodnutí o umístění stavby s vědomím, že toto rozhodnutí nikdy nebude naplněno.

[12] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom směru, že možnost vyvlastnit pozemek nevyplývá výlučně z ust. § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jak možná nepřesně uvedl správní soud ve svém rozsudku, neboť naroveň tomuto ustanovení jsou postavena i jiná ustanovení speciálních zákonů. Přesto, i podle tohoto ustanovení lze omezit práva k pozemkům potřebná pro uskutečnění staveb pouze tehdy, pokud se jedná o veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci. Ne každá stavba technické infrastruktury je ovšem stavbou veřejně prospěšnou. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona definuje toliko veřejnou infrastrukturu, což ovšem není totéž, co infrastruktura veřejně prospěšná. V daném případě stěžovatel ani správní orgány neuvádějí, že by předmětná stavba kabelového vedení byla veřejně prospěšnou stavbou, která by byla navíc *in concreto* zakreslena v územně plánovací dokumentaci.

[13] Krajský soud správně zkonstatoval, že to, zda lze určitou stavbu dle § 86 odst. 3 stavebního zákona vyvlastnit či nikoliv, je třeba zjistit výkladem zvláštního zákona, kterým je zejména ust. § 25 odst. 4 energetického zákona, podle něhož vydá vyvlastňovací úřad rozhodnutí o zřízení věcného břemene, jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva podle zvláštního předpisu, kterým je zákon o vyvlastnění. Stavební úřad tedy musí v územním řízení zkoumat splnění podmínek § 3 – 5 zákona o vyvlastnění jako předběžnou otázku.

[14] Ustanovení § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle něhož k žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení připojí žadatel územní rozhodnutí, vykládá stěžovatel nesprávně a izolovaně. Správný výklad však není jednoznačný, neboť energetický zákon, stavební zákon a zákon o vyvlastnění obsahují vzájemné křížové odkazy, které vedou k pohybu „v kruhu“ a rozhodnout o správné interpretaci a aplikaci nelze pouze gramatickým výkladem. Zejména není zřejmé, co se rozumí spojením „lze-li vyvlastnit“, zda postačuje teoretická možnost, nebo zda se musí jednat o možnost zcela objektivní založenou na pravomocném vyvlastňovacím rozhodnutí, nebo se připouští nějaká vyšší míra pravděpodobnosti založená na předběžném posouzení.

[15] Ve shodě s žalovaným má žalobce pochybnost o tom, zda lze bezvýhradně přijmout právní názory vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2007, č. j. 7 As 67/2005 – 43. Tyto závěry se vztahují k již zrušenému zákonu

č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Zásadní rozdíl oproti nyní posuzovanému případu spočívá v tom, že v režimu citovaného zákona byl stavební úřad zároveň úřadem, který zřizoval věcné břemeno. Oproti žalovanému má však žalobce za to, že v roce 2016 je na místě přijmout oproti uvedenému rozhodnutí rozšířeného senátu přísnější výklad, který bude více respektovat ústavou chráněné právo vlastnické. Žalobce zastává názor, že vyvlastňovací řízení musí předcházet řízení územnímu. Na podporu tohoto názoru uvádí žalobce řadu argumentů, které vyzdvihují zejména složitost vyvlastňovacího řízení, ochranu vlastnického práva a skutečnost, že v případě elektrického vedení není třeba stavebního povolení a stavebník může stavbu zahájit již na základě územního rozhodnutí.

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **je** důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud předně neshledal důvodnou argumentaci žalobce o nepřípustnosti námitek stěžovatele dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož stěžovatel byl v řízení před krajským soudem pasivní a žádné argumenty nevznášel. V rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, Nejvyšší správní soud uvedl, že *zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), dopadá pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmikoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal*. Uvedený závěr (který lze jistě vztáhnout přiměřeně i k osobě zúčastněné na řízení) vyplývá zejména z aplikace dispoziční zásady, jelikož nikoliv žalovaný nebo osoba zúčastněná na řízení, ale právě žalobce uplatněnými žalobními body určuje rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí krajským soudem. Kasační stížnost tedy nelze hodnotit jako nepřípustnou.

[19] Nejvyšší správní soud taktéž nesdílí právní názor žalobce, že vyvlastňovací řízení dle zákona o vyvlastnění musí předcházet územnímu řízení. Ve skutečnosti je tomu právě naopak, stavební zákon i ostatní právní předpisy předpokládají, že v případě staveb, pro které lze vyvlastnit, se nejprve rozhoduje o jejich umístění v územním řízení. Teprve poté (pokud k žádosti o územní rozhodnutí nebyl předložen souhlas vlastníka pozemku) je možné vést řízení vyvlastňovací, jehož předmětem je úplné posouzení podmínek pro vyvlastnění dle § 3 – 5 zákona o vyvlastnění. Tyto závěry jsou podpořeny i výslovným zněním dotčených právních předpisů. Dle § 86 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k žádosti o územní rozhodnutí platí, že *jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit*. Pokud by mělo být o vyvlastnění

rozhodnuto již před vydáním územního rozhodnutí, nedávalo by žádný smysl v územním řízení posuzovat, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Zákon by jednoduše uložil žadateli povinnost předložit v územním řízení předchozí rozhodnutí o vyvlastnění. Takto je ostatně koncipován § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle něhož je k žádosti o vyvlastnění třeba připojit *územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis a není-li stavební úřad, který je vydal, současně vyvlastňovacím úřadem*. V okamžiku podání žádosti o vyvlastnění tudíž musí žadatel disponovat pravomocným územním rozhodnutím. Pravomocné územní rozhodnutí tak představuje předpoklad pro následné zahájení vyvlastňovacího řízení, což potvrdil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (z aktuálních rozhodnutí např. v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 – 83, nebo ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 – 29). Ani argumentace vznesená žalobcem nemůže na těchto závěrech nic změnit. Co se týče složitosti řízení (územní oproti vyvlastňovacímu), nelze obecně stanovit, které z nich bude složitější. To bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Obecně však lze poznamenat, že ve vztahu k ochraně ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku se jeví vhodnějším takové řešení, při němž je nejprve rozhodováno v řízení, které do tohoto vlastnického práva zasahuje mírnějším způsobem. Takovým řízením je nepochybně řízení územní. Teprve poté, až je postaveno najisto, že stavbu lze v předpokládané podobě na konkrétních pozemcích z hlediska zájmů chráněných stavebními předpisy umístit, je na místě přistoupit k vyvlastnění (resp. zřízení věcného břemene), které je citelnějším zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemku. Pravomocné rozhodnutí o umístění stavby tak stanoví, které pozemky a v jakém rozsahu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem, mohou být předmětem následného řízení o vyvlastnění. Žalobce se mýlí i v názoru, že stavbu lze provést již na základě územního rozhodnutí bez odpovídajícího práva k pozemku, na němž má být provedena (k tomu viz níže).

[20] V samotné kasační stížnosti stěžovatel napadá zejména právní názor krajského soudu, podle něhož je stavební úřad již v územním řízení o umístění stavby povinen předběžně posoudit, zda jsou v daném případě naplněny podmínky pro zřízení věcného břemene dle § 3 a násl. zákona o vyvlastnění.

[21] Dle § 86 odst. 3 stavebního zákona k umístění stavby není třeba souhlasu vlastníka pozemku, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Stavební úřad v řízení o umístění stavby musí zkoumat, zda je dán vyvlastňovací titul, na jehož základě lze pozemek pro konkrétní stavbu vyvlastnit. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 – 83, *o vyvlastnění však není rozhodováno v územním řízení, ale je o něm zahajováno samostatné vyvlastňovací řízení (srov. § 18 zákona o vyvlastnění). Pro účely územního řízení a aplikace § 86 odst. 3 část věty za středníkem stavebního zákona je tak pouze třeba posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad v územním řízení může v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám učinit úsudek, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení. V otázce předběžného posouzení, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit, je pro stavební úřad v územním řízení rozhodné zejména znění § 170 stavebního zákona a zde uvedené účely, pro které lze k vyvlastnění přistoupit. Zda je skutečně dán veřejný zájem na dosažení takového účelu a zda jsou naplněny ostatní v zákoně o vyvlastnění uvedené podmínky, ovšem není třeba v územním řízení zvláště zkoumat, neboť to není jeho předmětem… Stavební úřad (popř.*

žalovaný) již dále nemusel zkoumat, zda jsou fakticky splněny všechny podmínky podle zákona o vyvlastnění, a nebylo jeho úkolem odůvodňovat, v čem spatřuje veřejný zájem ve smyslu § 3 odst. 1 tohoto zákona, neboť tím by vybočil z předmětu územního řízení.

[22] V právě citovaném případě se jednalo umístění stavby komunikace, vodovodu, splaškové kanalizace, dešťové kanalizace, veřejného osvětlení a terénních úprav, přičemž pozemky pro umístění stavby byly v územním plánu vymezeny jako plochy místní komunikace a veřejně prospěšná stavba. Stavební úřad tak mohl konstatovat, že vyvlastňovací titul byl dán již samotným § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle něhož *práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel*. Stavební zákon však není jediným předpisem, který stanoví právní titul vyvlastnění. Účel vyvlastnění může být dán i podle jiného zvláštního zákona.

[23] Starý stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) obsahoval komplexní úpravu vyvlastnění, včetně taxativního výčtu možných účelů vyvlastnění. Podle § 108 odst. 2 tohoto zákona bylo možné vyvlastnit jen ve veřejném zájmu pro *a) veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace; b) vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem a chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany; c) provedení asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav podle schválené územně plánovací dokumentace; d) vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě; e) vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí; f) účely vymezené zvláštními zákony*.

[24] Současný stavební zákon tuto koncepci opustil a úprava řízení o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, příslušnost k jeho vedení a podmínky vyvlastnění je autonomně řešena zákonem o vyvlastnění (srov. § 170 odst. 3 stavebního zákona). Některé účely vyvlastnění však ve stavebním zákoně zůstaly zachovány. Podle § 170 stavebního zákona tak nadále lze vyvlastnit pro stavby, které jsou v územně plánovací dokumentaci vymezeny jako veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, veřejně prospěšná opatření, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu či asanaci (ozdravění) území; a dále práva k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě. Ze stavebního zákona byla též vypuštěna podmínka veřejného zájmu, což lze chápat tak, že konkrétní veřejný zájem má být posuzován až ve vyvlastňovacím řízení, čemuž odpovídá i znění § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění, podle něhož *veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení*. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu dále uvádí, že ve stavebním zákoně se specifikují *pouze účely vyvlastnění, které souvisí s uskutečňováním staveb a jiných opatření v území na základě a podle stavebního zákona. Jiné, specifické účely vyvlastnění, obsahují zvláštní zákony (např. zákon o pozemních komunikacích, o ochraně přírody a krajiny, o státní památkové péči, o vodách).* Na tuto úpravu navazuje § 3 zákona o vyvlastnění, podle něhož je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem. Zvláštní zákon představuje mimo jiné též energetický zákon.

[25] Podle § 3 odst. 2 energetického zákona *přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výrobny elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení, lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění*.

[26] Podle § 2 odst. 2 písm. a) bod 1. energetického zákona se distribuční soustavou *rozumí vzájemně propojený soubor vedení a zařízení o napětí 110 kV, s výjimkou vybraných vedení a zařízení o napětí 110 kV, která jsou součástí přenosové soustavy, a vedení a zařízení o napětí 0,4/0,23 kV, 1,5 kV, 3 kV, 6 kV, 10 kV, 22 kV, 25 kV nebo 35 kV sloužící k zajištění distribuce elektřiny na vymezeném území České republiky, včetně systémů měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky včetně elektrických přípojek ve vlastnictví provozovatele distribuční soustavy; distribuční soustava je zřizována a provozována ve veřejném zájmu*.

[27] První z citovaných ustanovení stanoví, že distribuce elektřiny se uskutečňuje ve veřejném zájmu a pro stavbu, která je součástí přenosové, přepravní a distribuční soustavy, lze vlastnické právo k pozemku vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění. Druhé ustanovení definuje distribuční soustavu elektrické energie a v podstatě opakuje, že distribuční soustava je zřizována a provozována ve veřejném zájmu.

[28] Podle § 25 odst. 3 písm. e) energetického zákona *provozovatel distribuční soustavy má právo v souladu se zvláštním právním předpisem zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umísťovat v nich vedení*. Uvedené ustanovení zakotvuje právo provozovatele distribuční soustavy zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Tímto zvláštním zákonem je stavební zákon, provozovatel distribuční soustavy musí pro realizaci citovaného oprávnění nejprve splnit podmínky stavebního zákona, tedy zejména dosáhnout vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení (je-li jich dle stavebního zákona třeba). Jedná se však toliko o veřejnoprávní podmínky, které musí provozovatel distribuční soustavy pro realizaci požadovaného záměru splnit.

[29] K tomu, aby provozovatel distribuční soustavy získal právo zřídit na cizí nemovitosti zařízení distribuční soustavy nebo ji např. přetnul vodičem, nepostačuje samotný energetický zákon a rozhodnutí provozovatele distribuční soustavy, ale je třeba získat příslušný soukromoprávní titul (srov. též Eichlerová, K. *Energetický zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016). Tím bude typicky smlouva s vlastníkem pozemku nebo rozhodnutí o omezení vlastnického práva dle zákona o vyvlastnění. Tomu odpovídá znění § 25 odst. 4 energetického zákona, podle něhož *provozovatel distribuční soustavy je povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely uvedené v odstavci 3 písm. e), a to smluvně s vlastníkem nemovitosti; v případě, že vlastník není znám nebo určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh*

příslušného provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části. Energetický zákon upřednostňuje dohodu provozovatele distribuční soustavy a vlastníka dotčené nemovitosti. Teprve pokud není dosažení dohody z objektivních příčin možné, může provozovatel distribuční soustavy přistoupit k podání návrhu na zřízení věcného břemene u příslušného vyvlastňovacího úřadu. Vyvlastňovací úřad v takto zahájeném řízení zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě dle zákona o vyvlastnění.

[30] Z výše uvedeného vyplývá, že stavební úřad v územním řízení zkoumá základní podmínky pro možnost vyvlastnění, tedy zda je pro konkrétní navrhovanou stavbu dán stavebním zákonem nebo jiným zvláštním zákonem vyvlastňovací titul v tom smyslu, že pro daný účel zákon připouští možnost pozemek i vyvlastnit, resp. možnost zřízení věcného břemene rozhodnutím vydaným v řízení o vyvlastnění pro případ, že nelze téhož dosáhnout smlouvou s vlastníkem pozemku. V projednávané věci je tedy rozhodující, zda se v posuzovaném případě jedná o stavbu distribuční soustavy ve smyslu energetického zákona. Zkoumat konkrétní podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku dle § 3 – 5 zákona o vyvlastnění nepřísluší stavebnímu úřadu v územním řízení, ale vyvlastňovacímu úřadu v následném řízení vedeném dle zákona o vyvlastnění.

[31] K provedení stavby na cizím pozemku je třeba současně disponovat pravomocným územním rozhodnutím (popř. i stavebním povolením, je-li třeba dle stavebního zákona) a soukromoprávním titulem (jímž může být dohoda o zřízení věcného břemene nebo rozhodnutí o omezení vlastnického práva). V případě absence soukromoprávního titulu nelze stavbu provést, jelikož by se jednalo o stavbu neoprávněnou. Vlastník pozemku by se mohl domáhat odstranění takové stavby prostředky soukromého práva (včetně případného návrhu na vydání předběžného opatření, kterým by bylo stavebníkovi uloženo nepokračovat v realizaci stavby) a popř. i náhrady škody. Chybný je tak i předpoklad krajského soudu, že po nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby lze stavbu fakticky provést bez sankce či výslovného zákonného zákazu. Skutečnost, že veřejnoprávní předpis (stavební zákon ani energetický zákon) nesankcionuje porušení povinnosti zřídit věcné břemeno zakotvené v § 25 odst. 4 energetického zákona, neznamená, že je zákonem dovoleno stavbu provést, aniž by došlo ke splnění uvedené povinnosti. Obsahuje-li zákon výslovný příkaz, *a contrario* zakazuje jednat jinak. Nesplnění zákonné povinnosti zřídit věcné břemeno v daném případě toliko nenese s sebou důsledky ve veřejnoprávní sféře, protože má dopad do vztahu soukromého práva.

[32] Krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně aplikoval závěry Nejvyššího správního soudu, vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2007, č. j. 7 As 67/2005 – 43. Rozšířený senát se v citované věci primárně zabýval právní otázkou, zda je stavební úřad (který byl dle tehdy platných předpisů zároveň vyvlastňovacím úřadem) oprávněn ve vyvlastňovacím řízení 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. Dospěl k závěru, že nikoliv, a v odůvodnění rozhodnutí mimo jiné uvedl, že stavební úřad již v řízení o vydání územního rozhodnutí musí předběžně posoudit, zda jsou dány zákonem předepsané předpoklady pro zřízení věcného břemene ve prospěch držitele telekomunikační licence. O tom si musí učinit

úsudek jako o předběžné otázce, přičemž v územním řízení má vlastník pozemku rovněž možnost hájit svá práva například i tvrzením, že nejsou dány podmínky pro zřízení věcného břemene pro absenci veřejného zájmu. Předběžným posouzením zákonných předpokladů pro zřízení věcného břemene je však nutno i podle tehdy platných předpisů rozumět zejména posouzení otázky existence vyvlastňovacího titulu. V územním řízení je podmínka veřejného zájmu naplněna, sleduje-li účel vyvlastnění v obecné rovině naplnění veřejného zájmu chráněného zvláštním právním předpisem (např. § 2 odst. 2 písm. a) bod 1. energetického zákona).

[33] Otázka prokázání veřejného zájmu na realizaci konkrétní stavby a poměřování tohoto zájmu se soukromým zájmem dotčeného vlastníka není předmětem posuzování v řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato otázka naopak bude stěžejní v řízení o vyvlastnění, stejně jako otázka posouzení naplnění rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění nebo hodnocení předchozího jednání o uzavření smlouvy o získání práv k pozemku.

[34] Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, když zrušil napadené rozhodnutí výhradně z důvodu, že se žalovaný ani stavební úřad nezabývaly v územním řízení tím, zda byly splněny podmínky pro omezení vlastnického práva dle § 3 a násl. zákona o vyvlastnění, a zavázal správní orgány, aby se těmito otázkami zabývaly.

V.
Závěr a náklady řízení

[35] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. března 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu