

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Telia Carrier Czech Republic a. s.**, se sídlem K červenému dvoru 25a, Praha 3, zast. Mgr. Milanem Schagererem, advokátem se sídlem Starokošířská 959/30, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti Mgr. et Mgr. A. H., o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2014, č. j. 003651/2015/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2016, č. j. 48 A 11/2015 – 41,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2016, č. j. 48 A 11/2015 – 41 **se** ve výroku I. **zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2014, č. j. 003651/2015/KUSK **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek, jímž Krajský soud v Praze zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2014, č. j. 003651/2015/KUSK.

[2] Krajský soud při posuzování věci vycházel z následujícího skutkového stavu. Dne 26. 6. 2002 podala žalobkyně k Městskému úřadu Vlašim, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení (zřízení věcného břemene) podle § 108 a násl. tehdy účinného stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Účelem mělo být zajištění přístupu k vedení telekomunikační sítě umístěné

na pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné ve smyslu § 90 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*telekomunikační zákon*“). Stavba byla k datu podání žádosti již provedena a došlo též k započetí s výkonem oprávnění ve smyslu § 90 odst. 1 písm. a) a b) telekomunikačního zákona. Žalobkyně s osobou zúčastněnou uzavřela dne 15. 7. 2001 smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene k uvedeným pozemkům, která však nebyla naplněna. Žalovaná též osobě zúčastněné předala sjednanou finanční náhradu za zatížení pozemků.

[3] Dne 15. 11. 2004 podala žalobkyně ve stejné věci žalobu o zřízení věcného břemene k Okresnímu soudu v Benešově. Ten řízení o žalobě dne 7. 3. 2005 zastavil pro nedostatek pravomoci a věc postoupil správnímu orgánu I. stupně, který řízení o tomto návrhu dne 9. 2. 2007 pravomocně zastavil pro překážku litispendence, neboť o stejné věci u něj bylo vedeno řízení zahájené výše uvedeným návrhem ze dne 26. 6. 2002. Dne 3. 10. 2007 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jimž vyhověl žalobkyni a zřídil věcná břemena k pozemkům osoby zúčastněné za stanovenou jednorázovou úhradu. K odvolání osoby zúčastněné pak bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání. Dne 26. 5. 2008 vydal správní orgán I. stupně další rozhodnutí, jimž opět vyhověl žádosti žalobkyně. K odvolání osoby zúčastněné však žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Dne 2. 10. 2009 správní orgán I. stupně žádost žalobkyně o vyvlastnění zamítl rozhodnutím č. j. VYST.24726/09-486/2007 PyZ, a to s odkazem na § 147 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o elektronických komunikacích*“), podle kterého „*[n]edošlo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona mezi podnikatelem a vlastníkem nemovitosti k dohodě pro výkon oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 151/2000 Sb. a k dohodě o náhradě za omezení vlastnického práva, rozhodne o zřízení věcného břemene a o výši náhrady vyvlastňovací úřad podle tohoto zákona, pokud s výkonem oprávnění nebylo započato*“, a dále s odkazem na usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 27. 4. 2009, č. j. Konf 126/2008 – 15, ve kterém zvláštní senát přisoudil výlučnou pravomoc k rozhodnutí o zřízení věcného břemene soudu v občanském soudním řízení za situace, kdy již bylo započato s výkonem oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a písm. b) telekomunikačního zákona. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím specifikovaným v záhlaví.

[5] Při posuzování věci samé dospěl krajský soud ve shodě se správními orgány k závěru, že v projednávané věci je o zřízení věcného břemene oprávněn rozhodnout pouze soud v občanském soudním řízení, a to na základě žaloby podle § 135c občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Podle názoru soudu totiž nemá žalobkyně žádný právní titul, který by ji opravňoval k užívání předmětných pozemků (smlouvu o smlouvě budoucí ani zálohu na náhradu za budoucí zřízení věcného břemene, kterou přijala osoba zúčastněná, za takový titul považovat nelze). Odkaz na usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 126/2008 – 15, shledal soud případným. Dodal také, že aplikace uvedených závěrů nepředstavuje ve vztahu k žalobkyni odepření spravedlnosti, jelikož popsaný postup Okresního soudu v Benešově nezaložil překážku, která by mu bránila se případným návrhem žalobce zabývat. Krajský soud dále uvedl, že správní orgán I. stupně při rozhodování správně vycházel z úpravy obsažené v § 190 odst. 3 písm. d) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.,

ve spojení s § 31 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „*vyvlastňovací zákon*“) a § 147 zákona o elektronických komunikacích.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“), kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Nesprávné posouzení právní otázky spatřovala zejména v aplikaci rozhodnutí zvláštního senátu č. j. Konf 126/2008 – 15 na projednávanou věc a v závěru krajského soudu i žalovaného, že se jedná o neoprávněnou stavbu, a proto je třeba postupovat podle § 135c odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

[7] Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že řádně uzavřela s vlastníkem dotčených pozemků (osobou zúčastněnou) smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene, a na jejím základě vyplatila osobě zúčastněné sjednanou finanční náhradu. Následně realizovala výstavbu telekomunikačního vedení. Samotnou smlouvu o zřízení věcného břemene lze podle stěžovatelky uzavřít až po výstavbě, tzn. v době, kdy je vyhotoven geometrický plán o skutečné trase vedení, který je jako součást smlouvy založen do katastru nemovitostí. Smlouvu o smlouvě budoucí považuje za dohodu ve smyslu § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona. Na trvání oprávnění nemá dle stěžovatelky vliv ani skutečnost, že nedojde ke vkladu věcného břemene do katastru nemovitostí. Oprávnění spočívající v právu umístit a provozovat telekomunikační vedení je odlišným institutem od soukromoprávních věcných břemen; vznik oprávnění je upraven zvláštním zákonem, který je ve vztahu k občanskému zákoníku třeba aplikovat coby *lex specialis*.

[8] Stěžovatelka dále uvedla, že došlo ke splnění všech podmínek pro umístění a zahájení provozu telekomunikačního vedení; není její vinou, že se osoba zúčastněná rozhodla na její úkor finančně obohatit a porušila dobrovolně převzatý závazek. Podle stěžovatelky je nepřijatelné, aby si správní orgány hledaly důvody, proč její návrh neprojednat. Odkaz na rozhodnutí zvláštního senátu NSS č. j. Konf 126/2008 – 15 považuje za nepřiléhavý, jelikož toto rozhodnutí vycházelo ze situace, kdy nebyla uzavřena žádná dohoda a k výstavbě vedení došlo bez jakéhokoli souhlasu vlastníka pozemku a bez zaplacení vypořádání za zatížení pozemku. Dále uvedla, že usnesení Okresního soudu v Benešově je závazné podle § 159 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu a správní orgán I. stupně tak postupoval v rozporu s ním. Pokud by napadená rozhodnutí nebyla zrušena, pro stěžovatelku by nastal stav odmítnutí spravedlnosti, neboť by neexistoval orgán příslušný k řešení její věci. Závěrem stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného.

[9] Osoba zúčastněná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že smlouva o smlouvě budoucí s ní nebyla nikdy platně uzavřena. Tvrzení stěžovatelky o nemožnosti uzavřít smlouvu o zřízení věcného břemene před výstavbou a o tom, že smlouva o smlouvě budoucí je titulem, na základě kterého dochází k umístění a provozu telekomunikačního vedení, považuje za účelové. O neexistenci smlouvy o smlouvě budoucí svědčí i skutečnost, že se stěžovatelka domáhala zřízení věcného břemene žalobou u Okresního soudu v Benešově, namísto uplatnění prostředků proti nečinnosti prvoinstančního správního orgánu. Aplikace usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. Konf 12/2005 - 15 je na místě, neboť skutkový stav nyní řešené věci je totožný.

Účelové je i tvrzení stěžovatelky o postupu správního orgánu I. stupně v rozporu se závazným závěrem Okresního soudu v Benešově, neboť toto v pořadí druhé řízení bylo zastaveno pro překážku litispendence. Stěžovatelka dle názoru osoby zúčastněné (nejen) v okrese Benešov úmyslně porušovala právní předpisy či jejich porušování organizovala. Závěrem osoba zúčastněná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Taktéž navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[11] Stěžovatelka v replice k vyjádření osoby zúčastněné zejména uvedla, že není pravdivé tvrzení, že nikdy nebyla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí. Osoba zúčastněná smlouvu podepsala, přijala odměnu a vyslovila souhlas se vstupem na dotčené pozemky, s instalací telekomunikačního vedení i s následným zřízením věcného břemene. Dále setrvala na svých dříve uvedených tvrzeních. K vyjádření žalovaného uvedla, že si je vědoma nutnosti vkladu věcného břemene do katastru nemovitostí a taktéž setrvala na svých dříve uvedených tvrzeních.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti; předně však posuzoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že je třeba v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušit napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného.

[13] Předně je třeba uvést, že se kasační soud neztotožňuje s názorem stěžovatelky týkajícím se aplikace usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 27. 4. 2009, č. j. Konf 126/2008 - 15 na nyní projednávanou věc. V uvedené věci sice pojednával zvláštní senát o situaci, kde mezi stranami nebyla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí ani předána náhrada za zřízení věcného břemene, nicméně shodným a současně rozhodujícím rysem v obou případech je neexistence dohody ve smyslu § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona, tedy soukromoprávního titulu, který by opravňoval podnikatele zajišťujícího veřejnou komunikační síť (zde stěžovatelku) k zatížení předmětných pozemků.

[14] Za liché přitom považuje Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatelky, že za dohodu ve smyslu § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona lze považovat smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene. Smlouvu o smlouvě budoucí obecně definuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník v ustanovení § 1785 jako smlouvu, kterou se *„nejméně jedna strana zavazuje uzavřít po vyzvání v ujednané lhůtě, jinak do jednoho roku, budoucí smlouvu, jejíž obsah je ujednán alespoň obecným způsobem.“* (ve stejném smyslu byla přitom smlouva o smlouvě budoucí pojímána i v občanském zákoníku z roku 1964 - viz jeho ustanovení § 50a). Taková smlouva tedy může obsahovat pouze závazek uzavřít ve stanovené době v budoucnu jinou smlouvu. Explicitně pak lze z uvedeného ustanovení dovodit, že se v žádném případě nemůže jednat o smlouvu, na jejímž základě by mohlo dojít k omezení vlastnického práva jedné ze stran. K tomu může dojít až případným uzavřením samotné smlouvy o zřízení věcného břemene. Ostatně i zmiňovaný § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona výslovně uvádí, že pro zajištění výkonu oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b)

téhož zákona je třeba uzavřít *„písemnou dohodu o zřízení věcného břemene“*, nikoli tudíž pouhou smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene.

[15] Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že mezi stranami došlo k dohodě o náhradě za omezení vlastnického práva, resp. k převzetí této náhrady osobou zúčastněnou. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tvrzením, které uvedl krajský soud na straně 6 svého rozsudku, že *„[n]a skutečnosti, že vyvlastňovaný přijal zálohu na náhradu za budoucí zřízení věcného břemene nelze žádný způsobem konstituovat věcné břemeno nebo jiné oprávnění vlastníka stavby k předmětným pozemkům.“* Takovéto věcné břemeno lze totiž konstituovat pouze na základě smlouvy o jeho zřízení, pořízení pro případ smrti nebo vydržení (srov. § 1260 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.), popřípadě rozhodnutím soudu či správního orgánu. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že aplikace usnesení č. j. Konf 126/2008 – 15 na projednávanou věc je přiléhavá.

[16] Pokud jde o samotnou věcnou příslušnost k rozhodování o zřízení věcného břemene, jejíhož určení se stěžovatelka domáhá, k té se zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů vyjádřil v uvedeném usnesení tak, že *„[p]očínaje 1. 1. 2007 nejsou vyvlastňovací úřady oprávněny rozhodovat o zřízení věcného břemene podle § 147 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, pokud již bylo s výkonem oprávnění specifikovaným v § 90 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, započato. Za této situace je o zřízení věcného břemene oprávněn rozhodnout pouze soud v občanském soudním řízení.“* Pro projednávanou věc je tak podstatný zejména dovětek v ustanovení § 147 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích, podle kterého je vyvlastňovací úřad věcně příslušný k rozhodnutí pouze v případě, že s výkonem oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b) telekomunikačního zákona nebylo započato. Ze správního spisu i z vyjádření stran však vyplývá, že s výkonem těchto oprávnění již započato bylo, a proto je vyloučeno, aby ve věci rozhodoval vyvlastňovací úřad; naopak je dána výlučná příslušnost civilních soudů v občanském soudním řízení.

[17] Pro úplnost je třeba dodat, že Nejvyšší správní soud považuje za liché taktéž tvrzení stěžovatelky, že popřením příslušnosti správních orgánů k rozhodování v této věci dochází ke stavu odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Jak již bylo uvedeno výše (viz odst. [3] tohoto rozsudku), původní řízení o návrhu stěžovatelky na zřízení věcného břemene vedené u Okresního soudu v Benešově bylo usnesením zastaveno pro nedostatek pravomoci a věc byla delegována k rozhodnutí správnímu orgánu I. stupně. Ten však dané řízení zastavil pro překážku litispendence. O téže věci pak rozhodoval správní orgán I. stupně v jiném řízení, ve kterém stěžovatelka podala odvolání, žalobu i kasační stížnost. Stěžovatelce tedy nic nebrání v postupu podle § 135c občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. (k tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4461/2015, ve kterém soud vyslovil, že *„vypořádání neoprávněných staveb, zřízených před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., se provádí podle dosavadních předpisů“*), jelikož rozhodnutí Okresního soudu v Benešově, kterým tento soud zastavil řízení pro nedostatek pravomoci, bylo vydáno v jiném řízení (byť se skutkově jednalo o věc totožnou).

[18] K uvedenému závěru dospěl již správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí, a následně jej potvrdil žalovaný i krajský soud. Je však nutno uvést, že správní orgán I.

stupně nepostupoval procesně správně, když žádost stěžovatelky zamítl podle § 24 odst. 1 vyvlastňovacího zákona. Podle tohoto ustanovení vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnitele zamítne, *„[n]ebude-li v řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění."* Prvostupňový správní orgán však dospěl k závěru, že k rozhodování o tom, zda byly splněny podmínky pro vyvlastnění, není příslušný žádný správní orgán, nýbrž civilní soud v občanském soudním řízení. Za takové situace měl tedy postupovat podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a věc usnesením odložit, neboť *„bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán"*. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. 10. 2009, č. j. VYST.24726/09-486/2007 PyZ je tedy nicotné, neboť tento správní orgán nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný (viz § 77 odst. 1 věty první před středníkem správního řádu).

[19] Podle § 77 odst. 2 věty před středníkem správního řádu nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Odvolací správní orgán musí k nicotnosti rozhodnutí I. stupně přihlédnout z úřední povinnosti a stejně tak i správní soudy (srov. § 76 odst. 2 s ř. s. a § 109 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož však žalovaný k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřihlédl, věc projednal a meritorně o ní rozhodl, podstatně tím porušil ustanovení o řízení před správním orgánem. Krajský soud následně nesprávně posoudil právní otázku týkající se nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a tudíž nezrušil napadené rozhodnutí žalovaného, jak by bylo v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Tím naplnil důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil ve výroku I. napadený rozsudek krajského soudu, a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil Nejvyšší správní soud také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nicotné a ten je v dalším povinen postupovat podle s § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Jakým procesním způsobem se za této situace vypořádá s podaným odvoláním, pak již zdejší soud ponechává na uvážení žalovaného.

[21] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud však zrušil rozsudek krajského soudu pouze ve výroku I. Výroky II. a III. týkající se náhrady nákladů řízení o žalobě totiž i za změněné situace obstojí, neboť krajský soud v nich rozhodl obdobně jako by to učinil Nejvyšší správní soud (k důvodům takového rozhodnutí viz následující odstavec).

[22] Nejvyšší správní soud tedy za uvedené procesní situace rozhodl pouze o nákladech řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka měla ve věci formálně úspěch, avšak věcně nikoliv, Nejvyšší správní soud v tomto spatřuje okolnost zvláštního zřetele hodnou a náhradu nákladů řízení jí proto nepřiznal (§ 60 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Podle skutečností zřejmých ze spisu osobě zúčastněné na řízení žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly a soud jí ani

neuložil žádné povinnosti, proto jí náhrada nákladů nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 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 13. června 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu