



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Jana Dvořáka a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: S., spol. s r. o.**, zastoupen Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem, se sídlem Zelený pruh 95/97, Praha 4, proti **žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2005, č. j. 30 Ca 299/2004 - 18,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2005, č. j. 30 Ca 299/2004 - 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Okresního úřadu Vyškov ze dne 5. 11. 2002, č. j. RRRÚP 310/02, (dále jen „žalované rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu ve Vyškově ze dne 8. 4. 2002, č. j. SU - 97/02/PO, (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jímž byl zamítnut návrh žalobce na zřízení věcného břemene podle ust. § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), přičemž rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalovaným rozhodnutím současně potvrzeno.

Ve včas podané žalobě žalobce předně zpochybnil právní názor žalovaného o tom, že ust. § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích určuje, že majetkoprávní vztahy k pozemkům budou vyřešeny před zahájením prací, což se v dané věci nestalo a dále že nebyla splněna zcela zásadní podmínka, kterou je zřízení věcného břemene před započítáním stavby, přičemž dodatečné zřízení věcného břemene podle cit. ustanovení zákona o telekomunikacích není možné. Žalobce uvedl, že byl zkrácen na svém právu,

aby stavební úřad zřídil v souladu s ustanovením § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích věcné břemeno k pozemku, kterým prochází podzemní vedení telekomunikační sítě, ačkoliv žalobce splnil veškeré požadavky zákonem ke zřízení věcného břemene požadované. Žalovaný nesprávně interpretuje ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s § 91 odst. 3 a § 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích. Zákon o telekomunikacích je speciální právní předpis, upravující podmínky zřizování a provozování telekomunikačních zařízení, poskytování telekomunikačních služeb a výkon státní správy v této oblasti, přičemž cílem tohoto zákona je umožnit efektivní a transparentní zřizování a provozování telekomunikačních zařízení. Za tím účelem zákon o telekomunikacích umožňuje řešit uspořádání vztahů mezi vlastníky dotčených pozemků a zřizovatelem (provozovatelem) telekomunikačního zařízení, který je držitelem telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě. Z ustanovení § 91 odst. 3 zmíněného zákona vyplývá jednak povinnost držitele telekomunikační licence pokusit se uzavřít před zahájením stavby s vlastníkem dotčené nemovitosti smlouvu o zřízení věcného břemene, dále však z něj vyplývá i povinnost stavebního úřadu zřídit věcné břemeno v případě, že to držitel telekomunikační licence navrhne a prokáže, že se bezvýsledně pokusil s vlastníkem dotčené nemovitosti uzavřít dohodu. Podstatné je, že časové hledisko není významné pro rozhodování stavebního úřadu o zřízení věcného břemene, když časový okamžik „před zahájením stavby“ se váže pouze k povinnosti držitele telekomunikační licence pokusit se uzavřít dohodu s vlastníkem dotčených pozemků. Pokud k této dohodě nedošlo, zřídí věcné břemeno stavební úřad. Smyslem zakotvení časového okamžiku „před zahájením stavby“ v zákoně o telekomunikacích je zajistit splnění podmínky stanovené v § 110 odst. 1 stavebního zákona, tj. „není-li možno dosáhnout cíle vyvlastnění dohodou“. Smyslem zřízení věcného břemene dle zákona o telekomunikacích je právně trvale ošetřit vztah mezi vlastníkem dotčené nemovitosti a vlastníkem telekomunikačního vedení umístěného ve veřejném zájmu na jeho nemovitosti při provozování tohoto vedení. Obsahem věcného břemene je nejen právo zřídit věcné břemeno, ale i provozovat vedení telekomunikační sítě. Proto časový okamžik realizace stavby je vzhledem k obsahu a smyslu věcného břemene pro vznik věcného břemene naprosto irelevantní. Žádný právní předpis nestanovuje jako podmínku pro zřízení věcného břemene, že věcné břemeno bude zřízeno před realizací stavby. Dále žalobce uvedl, že právní řád umožňuje, aby tam, kde je dán veřejný zájem, mohl být tento zájem prosazen i přes případný nesouhlas jednotlivců. Podmínka stanovená stavebním úřadem, že k vyvlastnění může dojít pouze v případě, že nedošlo k realizaci stavby, nezapadá do koncepce institutu vyvlastnění jako autoritativního způsobu řešení zákonem předvídaných situací a je ve vztahu k omezení vlastnického práva naprosto irelevantní. Žalobce navrhl, aby krajský soud jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8. 9. 2005, č. j. 30 Ca 299/2004 - 18, žalobu zamítl a současně rozhodl o právu na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku předně uvedl, že spornou otázkou mezi účastníky řízení je právní otázka, jejíž obsahem je posouzení skutečnosti, zda-li je povinen (oprávněn) stavební úřad zřídit věcné břemeno podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích i po té, co byla stavba, tj. v projednávané věci stavba telekomunikačního zařízení, postavena, popř. zahájena. Při posuzování této otázky dospěl k závěru, že za použití gramatické a logické výkladové metody ve vztahu k ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích je nepochybné, že zřízení věcného břemene ať už dohodou nebo rozhodnutím stavebního úřadu, je možné pouze před zahájením stavby. Navíc z díky § 108 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je zřejmé, že pozemky je možno vyvlastnit ve veřejném zájmu pro uskutečnění staveb, nikoliv pro stavby postavené či rozestavěné. Krajský soud zastal

názor, že slovní spojení „pro uskutečnění staveb“ lze vyložit pouze tak, že v okamžiku rozhodování o vyvlastnění není stavba postavena, ba ani není rozestavěna. Protože vyvlastnění představuje závažný zásah do vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) je v případě závažného zásahu do vlastnického práva, kterým je i zřízení věcného břemene, aby tento zásah proběhl v souladu se zákonem, tj. před uskutečněním stavby, přičemž výklad žalobce založený na úvaze, že časové hledisko není rozhodující, by byl výkladem rozšiřujícím, „jdoucím nad rámec zákona“. Dále krajský soud uvedl, že podle původní verze ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona platné do 30. 6. 1992 mohl stavební úřad vyvlastnit nemovitosti potřebné k uskutečnění nebo užívání staveb, přičemž ze zákonodárcem použitého pojmu „užívání staveb“ lze dovodit, že podle původního ustanovení šlo vyvlastnit i pro již uskutečněné, provedené stavby. Novelou tohoto ustanovení (zákon č. 262/1992 Sb.) byla možnost vyvlastnění zúžena pouze pro uskutečnění staveb. Porušení ustanovení § 115 stavebního zákona se naproti tomu dopustil žalobce, neboť podle tohoto ustanovení lze vyvlastněný pozemek a stavbu užívat jen k účelům, pro které byly vyvlastněny, přičemž s užíváním pozemků a stavby pro účel, pro který byly vyvlastněny, musí být započato nejpozději ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že v průběhu řízení bylo zjištěno, že stavba již byla provedena v rozsahu územního rozhodnutí, přičemž žalobce tak užíval pozemek, jenž nebyl vyvlastněn, a proto se jedná o neoprávněnou stavbu na cizím pozemku. Z účelem uspořádání poměrů podle § 135c odst. 3 občanského zákoníku mezi vlastníkem neoprávněné stavby a vlastníkem dotčeného pozemku je aktivně legitimován i vlastník pozemku.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) předně uvedl, že z ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích vyplývají tyto povinnosti: povinnost držitele telekomunikační licence pokusit se uzavřít před zahájením stavby s vlastníkem dotčené nemovitosti smlouvu o zřízení věcného břemene a dále povinnost obecného stavebního úřadu zřídit věcné břemeno ve smyslu telekomunikačního zákona v případě, že to držitel telekomunikační licence navrhne a prokáže, že se bezvýsledně pokusil s vlastníkem dotčené nemovitosti uzavřít dohodu. Časové hledisko není významné pro rozhodování stavebního úřadu o zřízení věcného břemene a časový okamžik „před zahájením stavby“ se váže pouze k povinnosti držitele telekomunikační licence pokusit se uzavřít dohodu s vlastníkem dotčených pozemků. Ve vztahu ke stavebnímu zákonu je zákon o telekomunikacích speciální právní úpravou, když se uplatní obecná právní zásada „lex specialis derogat legi generali“. Stavební zákon se užije pouze subsidiárně ve věcech neupravených zákonem o telekomunikacích, zejména pro určení obecných podmínek a úpravu průběhu vyvlastňovacího řízení. Podle ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona je možné vyvlastnit podle tohoto zákona jen ve veřejném zájmu mimo jiné pro účely vymezené zvláštními zákony (§ 108 odst. 2 písm. f/ stavebního zákona). Tímto zvláštním zákonem je zákon o telekomunikacích. Dále stěžovatel namítl, že držitel telekomunikační licence je oprávněn výše uvedené stavby nejen zřídit (postavit), ale i provozovat (užívat). Žádný právní předpis nestanoví podmínku pro zřízení věcného břemene spočívající v tom, že věcné břemeno bude zřízeno před realizací stavby. Proto nelze připustit restriktivní výklad uvedených ustanovení vztahujících se k problematice zřizování věcných břemen podle zákona o telekomunikacích v tom smyslu, že věcné břemeno lze zřídit pouze před zahájením stavby. Podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích má držitel telekomunikační licence uzavřít dohodu o zřízení věcného břemene k dotčené nemovitosti před zahájením stavby, ale stejný požadavek již není uplatněn ve vztahu k rozhodnutí o zřízení věcného břemene stavebním úřadem. Pokud by bylo úmyslem zákonodávce, aby i rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno před zahájením stavby, nic by mu nebránilo v tom, aby takový požadavek

v zákoně výslovně stanovil. Rozhodnutí Krajského soudu v Brně opomíjí fakt, že telekomunikační zákon jako speciální právní předpis má při aplikaci přednost před stavebním zákonem a proto, že se věcné břemeno zřizuje mimo jiné nejen za účelem zřízení (slovy stavebního zákona „uskutečnění staveb“), ale i za účelem provozování („užívání“) telekomunikační sítě. Krajský soud v Brně tedy došel k absurdnímu závěru, že podle ustanovení § 108 stavebního zákona lze vyvlastnit nemovitosti pouze pro uskutečnění staveb, nikoliv pro jejich užívání, v případě, že je stavba již zrealizována. Stěžovatel odkázal na argumentaci Krajského soudu v Ostravě, obsažené v jeho rozsudku ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. 22 Ca 221/2002, ve kterém tento krajský soud konstatoval, že zřizování a provozování telekomunikační sítě je opatřením ve veřejném zájmu ve smyslu § 108 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že odkazuje na odůvodnění rozhodnutí Okresního úřadu ve Vyškově ze dne 5. 11. 2002, č. j. RRRÚP 310/02.

Stěžejní otázkou v projednávané věci byla skutečnost, zda-li je povinen (oprávněn) stavební úřad zřídit věcné břemeno podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích i poté, co byla stavba telekomunikačního zařízení postavena, popř. zahájena. Jedná se o otázku právní, na jejíž řešení měli stěžovatel a žalovaný rozdílné názory. Z obsahu kasační stížnosti tak vyplývá závěr o tom, že důvodem kasační stížnosti je nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění - dále jen „s. ř. s.“).

Podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích při zajištění výkonu oprávnění podle § 91 odst. 1 písm. a) a b) uzavře držitel telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě nebo držitel osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí určených výhradně k jednosměrnému šíření televizních signálů po vedení s vlastníkem dotčené nemovitosti před zahájením stavby písemnou dohodu o zřízení věcného břemene k dotčené nemovitosti za jednorázovou úhradu. Nedojde-li k dohodě rozhodne o zřízení věcného břemene a výši jednorázové úhrady obecní stavební úřad na návrh držitele telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě nebo držitele osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí určených výhradně k jednosměrnému šíření televizních signálů po vedení. Odpověď na otázku, zda je stavební úřad oprávněn zřídit věcné břemeno podle citovaného zákona o telekomunikacích i poté, co byla stavba telekomunikačního zařízení postavena či zahájena, však nelze hledat jen v citovaných slovech zákona, tj. za použití gramatické výkladové metody, avšak je nutné vycházet ze smyslu a účelu uvedené právní úpravy, přičemž je třeba přihlédnout k řešení této otázky v kontextu s jinými zásadními skutečnostmi vyplývajícími ze zákona o telekomunikacích. 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 sítí 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 jejich využití (§ 1 a § 2 zákona

o telekomunikacích). Telekomunikační činnost, která spočívá mimo jiné ve zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě, může být vykonávána jen na základě telekomunikační licence (§ 13 zákona o telekomunikacích). Podle § 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích je držitel licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě ve veřejném zájmu mimo jiné oprávněn a) zřizovat a provozovat na cizích pozemcích nadzemní a podzemní vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovacíh bodů, telefonní budky pro veřejné telefonní automaty, přetínat tyto pozemky vodiči a umisťovat v nich vedení telekomunikační sítě, b) v nezbytném rozsahu vstupovat nebo vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti s činností uvedenou v písmenu a) a při přípravě projektové dokumentace, opravách a údržbě telekomunikačních vedení a zařízení umístěných na cizích nemovitostech v souvislosti s činnostmi uvedenými v písmenu a). 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 rozhoduje obecní stavební úřad (§ 91 odst. 1 poslední věta zákona o telekomunikacích).

Již z výše citovaných ustanovení zákona o telekomunikacích vyplývá značný rozsah pravomoci obecného stavebního úřadu k řešení sporů mezi držitelem licence a vlastníky nemovitostí týkajících se značného rozsahu širokých oprávnění vlastníka licence, jimiž disponuje ve veřejném zájmu, tj. 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. (§ 90 odst. 1 zákona o telekomunikacích), přičemž v neposlední řadě má stavební úřad pravomoc zřídit věcné břemeno pro zajištění výkonu oprávnění založených držiteli licence ex lege podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích. Je nesporné, že držitel telekomunikační licence nebude většinou zhotovitelem stavby, ale bude jejím investorem a provozovatelem. Této jeho funkci odpovídá i řada oprávnění vyplývajících ze zákona a dále oprávnění vyplývajících z územního omezení vlastnických práv, když 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 by mohly ohrozit bezpečnost a spolehlivost jeho provozu (§ 92 odst. 2, 3 a 4 zákona o telekomunikacích). Pravomoc rozhodovat spory o rozsah oprávnění k cizím nemovitostem byla dána stavebnímu úřadu nepochybně pro jakoukoliv fázi zřízení či provozu telekomunikačních sítí. Tato skutečnost ve spojení s rozsáhlým územním omezením plynoucím z ochranného pásma telekomunikačních zařízení vede Nejvyšší správní soud k závěru o tom, že postavení držitele telekomunikační licence jej opravňuje jak ke zřizování, tak i k provozu telekomunikačních zařízení. Držitel telekomunikační licence má významná oprávnění pro zřizování a provoz telekomunikačních zařízení, a proto pro jejich výkon potřebuje ve vztahu ke konkrétnímu vlastníkovu nemovitostí dosáhnout omezení vlastnických práv. K tomuto omezení vlastnických práv může dojít na základě dohody, pokud však taková dohoda uzavřena nebude, je v pravomoci stavebního úřadu rozhodnout o tomto omezení na základě zákona. Jestliže zákon svěřuje stavebním úřadům rozsáhlou pravomoc k řešení sporů o rozsah oprávnění vzniklých ze zřizování či přípravy stavby nebo provozu telekomunikačních zařízení, proto se z tohoto hlediska jeví nelogický závěr o tom, že věcné břemeno pro zajištění výkonu oprávnění založených držiteli licence ex lege podle § 90 odst. 1 písm. a) lze zřídit jen na dobu do zahájení stavby. Navíc vlastník dotčené nemovitosti je účastníkem územního řízení, ve kterém stavební úřad vydává rozhodnutí o umístění stavby telekomunikačních zařízení, tj. veřejných telekomunikačních sítí (§ 34 stavebního zákona), přičemž vlastník

dotčené nemovitosti může své připomínky a výhrady ke stavě uplatnit v tomto územním řízení. Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil s výkladem krajského soudu, který se týkal posouzení rozhodnutí o vyvlastnění z hlediska intenzity zásahu do vlastnického práva. Jak krajský soud uvedl v odůvodnění svého rozsudku, vyvlastnění představuje závažný zásah do vlastnického práva. Ochrana vlastnického práva však není bezbřehá, přičemž má své zákonné hranice v případě existence oprávněných zájmů jiných objektů. Ostatně Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/03 vyslovil, že „absolutnost vlastnictví jako právního vztahu ... není zcela neomezená a není absolutní do důsledku. V duchu právně - politické maximy „právo individua končí tam, kde začínají práva druhých“ je tedy nutno vykládat i otázku výkonu vlastnického práva“. Nejvyšší správní soud považuje omezení vlastnického práva, obsaženém v zákoně o telekomunikacích, za proporcionalní, jenž šetří podstatu a smysl vlastnického práva, neboť o tomto omezení vlastnického práva je rozhodováno pro účely zřízení a provozování telekomunikační sítě pro veřejnou potřebu, bez kterého se současná společnost nemůže obejít, pokud hodlá realizovat své základní funkce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. 7 As 67/2005).

Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud v souladu s právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsaženém v jeho usnesení ze dne 20. 3. 2007 vydaném ve věci řešené pod sp. zn. 7 As 67/2005, dospěl k závěru, že stavební úřad je oprávněn zřídit věcné břemeno podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích i poté, co byla stavba telekomunikačního zařízení postavena, popř. byla zahájena. Protože krajský soud výše označenou právní otázku posoudil nesprávně, došlo tím k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst.1 písm. a) s. ř. s.; Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu shora uvedeným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 28. srpna 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu