



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **S., spol. s r. o.**, zastoupeného advokátem Mgr. Zbyškem Jarošem, se sídlem Zelený pruh 95/97, Praha 4, proti žalovanému – stěžovateli: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem v Olomouci, Riegrova 12, za účasti 1) J. P., a 2) L. P., v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2003, č. j. 22 Ca 221/2002 - 25,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností napadl žalovaný Krajský úřad Olomouckého kraje rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2003, č. j. 22 Ca 221/2002 - 25, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Okresního úřadu Přerov ze dne 8. 4. 2002, č. j. RR/213/311/02, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Okresní úřad v Přerově citovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Hranicích ze dne 15. 1. 2002, č. j. SÚ-19398/2001-PER-25263, jímž správní orgán I. stupně zamítl návrh žalobce na zřízení věcného břemene k pozemku p. č. 620/1 v k. ú. H. pro umístění a provozování podzemního vedení telekomunikační sítě.

V kasační stížnosti žalovaný poukazoval na to, že rozhodnutí stavebního úřadu podle § 108 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, je rozhodnutím o majetkovém, resp. vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Správní orgán v mezích své pravomoci tedy rozhodoval v soukromoprávní věci, a proto měl být návrh odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), resp. podle § 46 odst. 2 téhož zákona. Dále stěžovatel

považuje za absurdní závěr krajského soudu podle něhož nemusí mít stavebník upraven poměr k pozemku už před zahájením stavby a stačí si dodatečně zažádat stavební úřad o vyvlastnění. Tento závěr považuje za protiústavní, neboť nepřiznává vlastníkům pozemků stejnou ochranu před různými stavebníky a implikuje nerovnost mezi těmi, kteří nejsou ochotni se stavebníkem dohodnout a těmi, kteří se se stavebníkem dohodli. Není-li upraven vztah stavebníka k pozemku, jde o stavbu na cizím pozemku, ke které je oprávněn vyvlastňovat pouze soud v režimu § 135c zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Nelze tedy žádat po stavebním úřadě, aby dodatečně zhojil nezákonný zásah stavebníka do vlastnických práv vlastníka pozemku. V případě stavby na cizím pozemku je cíle vyvlastnění možno dosáhnout jiným způsobem, totiž vyvlastněním soudem.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětem sporu je právo žalobce v souladu s právním řádem domoci se omezení vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné správy, tedy aplikace veřejnoprávního institutu vyvlastnění. Každé rozhodnutí správního orgánu může zasáhnout do soukromoprávní sféry, avšak spor je veden ohledně porušení institutu veřejného práva žalovaným. Rozhodování o vyvlastnění se děje na základě veřejnoprávních předpisů – telekomunikačního a stavebního zákona. Také ve vztahu k námitce aplikace občanského zákoníku uvádí, že stavební úřad nemůže sám od sebe přenášet povinnosti jemu dané právními předpisy na jinou státní instituci, tedy na soud. Vlastníci tím tvrdí, že stavební úřad nemůže vyvlastnit, neboť může vyvlastnit subjekt jiný, jinými slovy, že podmínka pro vyvlastnění není dána, neboť je zde dána možnost vyvlastnění.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě v mezích uplatněných důvodů ve smyslu § 109 a § 103 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ačkoli stěžovatel věcné důvody nepodřadil pod žádné ustanovení zákona, lze je dle obsahu chápat nejspíše jako důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tvrzená nezákonnost, spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popřípadě je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena, Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

K námitkám, které stěžovatel ztotožnil s důvody pro podání kasační stížnosti, jak jsou podány v části III. kasační stížnosti ve smyslu § 103 s. ř. s. a které směřují k požadavku na odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud odkazuje na důvody, jež jsou uvedeny v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 As 11/2003 - 50, které bylo vydáno postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. a jímž je tento soud při svém rozhodování nadále vázán. Z toho se podává, že žalobou napadené rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, nýbrž že je dána pravomoc soudu, aby v režimu zákona č. 150/2002Sb., soudní řád správní přezkoumal takové rozhodnutí ve správním soudnictví, protože jde o věc veřejnoprávní.

Podle § 108 odst. 2 písm. f) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pozemky, stavby a práva k nim pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu lze vyvlastnit nebo vlastnická práva k pozemkům a stavbám omezit rozhodnutím stavebního úřadu (dále jen „vyvlastnit“), m. j. i pro „účely vymezené zvláštními zákony“.

Podle § 90 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích „držitel telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě a držitel osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí určených výhradně k jednosměrnému šíření televizních signálů po vedení jsou ve veřejném zájmu oprávněni a) zřizovat a provozovat na cizích pozemcích nadzemní a podzemní vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovací bodů, telefonní budky pro veřejné telefonní automaty, přetínat tyto pozemky vodiči a umísťovat v nich vedení telekomunikační sítě, b) po dohodě s vlastníkem budovy zřizovat a provozovat v cizích budovách vnitřní telekomunikační rozvody, koncové body telekomunikační sítě, přípojné telekomunikační vedení pro veřejné telefonní automaty a telekomunikační zařízení veřejné telekomunikační sítě, ...“

Podle § 91 odst. 3) zákona o telekomunikacích „, pro zajištění výkonu oprávnění podle § 90 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 obecný 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.“

Podle § 135c občanského zákoníku, zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil (dále jen "vlastník stavby") (1). Pokud by odstranění stavby nebylo účelné, přikáže ji soud za náhradu do vlastnictví vlastníku pozemku, pokud s tím vlastník pozemku souhlasí (2). Soud může uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby i jinak, zejména též zřídít za náhradu věcné břemeno, které je nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě (3).

Nepříslušnost správních soudů k rozhodování o případech, kdy správní orgán rozhodl o „soukromém právu“ plyne z ust. § 6, § 68 písm. b) s. ř. s., a to ve spojení s § 7 odst. 1 a 2 o. s. ř. V evropském kontinentálním prostoru je tradiční dualismus práva, tedy jeho dělení na právo soukromé a veřejné. Při určování věcné příslušnosti (správního nebo civilního) soudu je tak třeba vždy posoudit a jednoznačně rozhodnout, zda se v daném případě jedná o rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu nebo tzv. soukromoprávní věc. Telekomunikační zákon je zákonem zvláštním ve smyslu § 108 odst. 2 písm. f) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, neboť stanovuje účel, pro který lze ve veřejném zájmu vyvlastnit pozemky, stavby a práva k nim nebo vlastnická práva k pozemkům a stavbám omezit (dále jen „vyvlastnění“). Na vyvlastnění a řízení o něm se přitom plně vztahují ustanovení § 108 a násl. stavebního zákona. Veřejný zájem na vyvlastnění, resp. na realizaci účelu, pro nějž má být vyvlastněno, je přitom *conditio sine qua non* vyvlastnění, jeho existence je proto základním předmětem zjišťování stavebního úřadu. Rozhodnutí příslušného stavebního úřadu tak nemá za cíl pouze (ani především) vyřešení sporu dvou soukromých subjektů, ale směřuje právě k zabezpečení určitého veřejného zájmu. V takové věci existuje veřejný zájem na obsahu (výsledku) správního

rozhodnutí. Na tom, že se jedná se o věc práva veřejného nic nemění ani to, že je zde v duchu zásady subsidiarity dána přednost dohodě mezi vlastníkem a navrhovatelem. Navrhovatel se svým návrhem na zahájení vyvlastňovacího řízení domáhá poskytnutí ochrany veřejnému zájmu, nikoliv právu soukromému. Stavební úřad proto při rozhodování o vyvlastnění není arbitrem sporu (či jen kvazisporu) dvou rovnoprávných subjektů, ale „ochráncem“ veřejného zájmu.

V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „veřejným zájmem“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu toho kterého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může, lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li proto závažné důvody). V daném případě jde o konstrukci, která se opírá jednak o podmínky § 108 stavebního zákona, jednak o ust. § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Jsou-li tedy naplněny podmínky dle § 91 odst. 3 shora, a nedojde k dohodě, rozhodne stavební úřad a to podle zásad uvedených v § 108 odst. 2 (návětí) a odst. 3; tedy musí být prokázán veřejný zájem, aby bylo možné vyvlastnit. Soud proto uzavírá, že ustanovení § 108 stavebního zákona je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „veřejný zájem“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „je možné vyvlastnit“ představuje správní uvážení. To pak přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu, totiž zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a jestli premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.

Vyvlastnění je institut výjimečný. Jeho podstatou je povinnost vlastníka trpět určitá opatření, včetně zániku vlastnického práva. Je tudíž namístě takové zásahy regulovat předpisy nejvyšší právní síly.

Podle článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, která byla vyhlášena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR a jež byla republikována usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. ČR, jako součást ústavního pořádku České republiky, je vyvlastnění, nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Podle § 108 odst. 2 písm. f) stavebního zákona je možné vyvlastnit jen ve veřejném zájmu také pro „účely vymezené zvláštními zákony“.

Vodítkem pro zjištění, zda je dán veřejný zájem na omezení vlastnických práv jedněch vlastníků ve prospěch vlastníků druhých, musí proto spočívat v naléhavosti veřejného zájmu v relaci k právu na ochranu vlastnictví vlastníka pozemku ve smyslu principu nedotknutelnosti vlastnictví. Je tomu tak z důvodu, že vlastnické právo jednoho vlastníka lze omezit pouze v zájmu uplatnění základních práv, tedy i práv vlastnických jiného subjektu.

Veřejný zájem je z tohoto pohledu třeba zjišťovat pro každý konkrétní případ, přičemž veřejný zájem nutno chápat jako zájem, který by bylo možno označit za obecně prospěšný. Veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví.

Soudní praxe považuje veřejný zájem za zájem obecně prospěšný, případně pokud vyvlastnění slouží (nikoliv jen obecně) k plnění veřejného úkolu; předpokládá se tedy zvýšený, věcně objektivní veřejný zájem. Podle Evropského soudu pro lidská práva opatření ve smyslu čl. 1, odstavce prvního, věty druhé Dodatkového protokolu k Úmluvě musí sledovat legitimní politické účely - hospodářské, sociální nebo zvláštní veřejné zájmy v dotčené oblasti; svůj obsah tak uvedený pojem nabývá při řešení každého jednotlivého případu, a to na základě rozsouzení různých zájmů při zohlednění konkrétních okolností (srov. Hendrych, D., a kol.: Správní právo, Obecná část, C. H. BECK, 5. vydání, 2003, str. 86).

Je přitom nutno dodržet zákonné podmínky stavebního zákona také ve smyslu § 110 a uvážit, zda sledovaného cíle lze dosáhnout bez omezení práva vlastníků předmětného pozemku.

V posuzovaném případě není rozporován skutkový děj, když veškerá právní problematika se soustředí na zodpovězení otázky stran možnosti stavebního úřadu zabývat se návrhem na zřízení věcného břemene i jindy, než-li pouze před zahájením stavby. Ze shora uvedeného je však zřejmé, že všechny atributy rozhodovací činnosti zůstávají příslušnému stavebnímu úřadu zachovány a nelze s poukazem na jinou proceduru, soukromoprávní soudní, popírat vlastní kompetenci věc posoudit a rozhodnout jen proto, že o návrhu nelze z faktických důvodů rozhodnout před započítáním stavby. Zákonem svěřená kompetence úřadu není závislá na tom, kdy je návrh podán a nezaniká ani se nepřenáší na jiný orgán, není-li dodržen obecný požadavek § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy průkaz právem vlastnickým či jiným k dotčenému pozemku. V té souvislosti soud připomíná ust. § 37 pojednávající o podkladech územního rozhodnutí a dále související § 38, podle něhož nemá-li navrhovatel k pozemku vlastnické nebo jiné právo, lze bez souhlasu vlastníka územní rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o využití území vydat jen tehdy, jestliže je možno pro navrhovaný účel pozemek vyvlastnit. Okrajově soud zmiňuje i ust. § 88 odst. 1 písm. b), podle něhož je právem stavebního úřadu nařídit vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se však, při splnění dalších podmínek, nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Lze tedy uzavřít, že odmítnutí rozhodnout ve věci zřízení věcného břemene příslušným stavebním úřadem je nedůvodné a Nejvyšší správní soud řešení zvolené krajským soudem považuje za věcně správné.

Nejvyšší správní soud ze shora popsaných důvodů nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Žalobci, který byl v tomto řízení úspěšný, nebyla přiznána náhrad nákladů řízení proti stěžovateli, neboť nebyly splněny podmínky pro její přiznání (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), když ji u soudu neuplatňoval a ani její konkrétní výši neprokazoval. O náhradě nákladů řízení osob

zúčastněných nebylo rozhodováno, neboť soud jim neukládal žádné povinnosti, s nimiž by byl vznik nákladů spojen (§ 60 odst. 5 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, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. března 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu