

Usnesení

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Karel Podolka a soudci JUDr. Marie Žiškova, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Pavel Pavlík a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Okresního soudu v Karviné na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi ním, Krajským soudem v Ostravě a Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobce S., spol. s r. o., zastoupeného Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem v Praze 4, Zelený pruh 95/97, a žalovaných 1) MUDr. A. J., 2) MUDr. V. K., 3) M. Ř., 4) T. Ř., 5) Ing. V. Ř., 6) JUDr. D. Ř., všech zastoupených JUDr. Petrem Vrchlabským, advokátem se sídlem v Ostravě-Moravské Ostravě, Smetanovo nám. 2, 7) Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, se sídlem v Ostravě, 28. října 117, o zřízení věcného břemene, ve věci vedené u Okresního soudu v Karviné pod sp. zn. 27 C 224/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Karviné ze dne 7. srpna 2002, čj. RRR-1536/2002-V1, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2004, čj. 22 Ca 423/2002-42, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, čj. 7 As 31/2004-63, se v tomto rozsahu zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 5. 2005 navrhl Okresní soud v Karviné, aby zvláštní senát rozhodl ve sporu o věcnou příslušnost, vzniklém ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. (v dalším textu „kompetenční spor“) mezi ním, Krajským soudem v Ostravě a Nejvyšším správním soudem ve věci vedené u Okresního soudu v Karviné pod sp. zn. 27 C 224/2004.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím bývalého Okresního úřadu Karviná, referátu regionálního rozvoje, jehož právním nástupcem je Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen správní orgán) ze dne 7. 8. 2002, čj. RRR-1536/2002-V1, bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Český Těšín, odboru výstavby a životního prostředí, ze dne 22. 5. 2002, čj. Výst.-51/77/2002-Ly, kterým byl zamítnut žalobcův návrh na vydání rozhodnutí o omezení vlastnického práva žalovaných zřízením věcného břemene k nemovitostem v rozhodnutí označeným podle § 108 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, pro zřízení a provozování veřejné telekomunikační sítě podle § 90 odst. 1 písm. a) posledně uvedeného zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou ve správním soudnictví, o níž rozhodl Krajský soud v Ostravě, který spojil ke společnému projednání a řízení označenou věc s další věcí, vedenou u téhož soudu pod sp. zn. 22

Ca 424/2002, tak, že usnesením ze dne 12. 2. 2004, čj. 22 Ca 423/2002-42, žaloby v obou věcech odmítl podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s., neboť rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Zároveň poučil žalobce o tom, že ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu v téže věci podle části páté o. s. ř. k Okresnímu soudu v Karviné.

Žalobce, řídě se poučením, podal příslušnou žalobu Okresnímu soudu v Karviné, kde je věc vedena pod sp. zn. 27 C 224/2004. Domáhá se zřízení věcného břemene v rozsahu a způsobem v návrhu blíže označeným.

Krom toho žalobce proti uvedenému usnesení Krajského soudu v Ostravě podal kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 29. 9. 2004, čj. 7 As 31/2004-63, tak, že ji zamítl. Ztotožnil se s právním názorem krajského soudu, že rozhodování stavebního úřadu o zřízení věcného břemene ve prospěch držitele telekomunikační licence podle § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích je rozhodováním v soukromoprávní věci a žaloba ve správním soudnictví je tudíž nepřípustná podle § 68 písm. b) s. ř. s. Tyto věci od 1. 1. 2003 projednávají a rozhodují soudy podle novelizované části páté o. s. ř.

Okresní soud v Karviné, popíraje svou věcnou příslušnost, předložil jako navrhovatel věc podle § 104c o. s. ř. zvláštnímu senátu. Vyjádřil názor, že rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Vyvlastňovaný a stavební úřad nevystupují do vyvlastňovacího právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto právního vztahu. Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje vyvlastňovanému, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle vyvlastňovaného je zde nerozhodná a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je rovněž nerozhodný. Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je z těchto důvodů veřejnoprávní záležitostí a přezkum těchto rozhodnutí proto náleží správním soudům. Nerozhodné je přitom, zda správní orgány rozhodovaly podle stavebního zákona, podle zákona o telekomunikacích, podle zákona o pozemních komunikacích či podle jiných zákonů, neboť povaha tohoto institutu je stále stejná; poukázal zde na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 As 11/2003-50. Z těchto důvodů okresní soud navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný k rozhodnutí je Krajský soud v Ostravě jako soud ve správním soudnictví.

Žalobce s obsahem návrhu Okresního soudu v Karviné vyjádřil souhlas, neboť rovněž zastává názor, že rozhodovat o návrhu na vydání rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, je příslušný soud ve správním soudnictví.

Žalovaní sdělili, že „nemají námitek aby tento kompetenční spor rozhodl s přihlédnutím k aktuální judikatuře senát Nejvyššího správního soudu“.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Karvině, Krajským soudem v Ostravě a Nejvyšším správním soudem vycházel zvláštní senát z těchto úvah:

Po 1. 1. 2003 se otázka o povaze rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva – a tedy o tom, zda má takové rozhodnutí přezkoumávat soud ve správním soudnictví, nebo zda je ve věci příslušný soud v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu – stala častým předmětem rozhodování soudů. Opakovaně se k věci vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to zejména v souvislosti se zřízením věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně některých dalších zákonů, a podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud zpočátku zdůrazňoval (stejně jako krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví) skutečnost, že rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva zasahuje do soukromého práva vlastníka (tedy do práva vlastnického). Jako rozhodnutí v soukromoprávní věci proto podle tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu nepodléhalo přezkumu ve správním soudnictví, nýbrž o něm náleželo rozhodovat soudu v občanském soudním řízení.

Tento názor však byl překonán rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, s jehož závěry se zvláštní senát ztotožňuje. Z jeho obsáhlého a argumentačně bohatého odůvodnění je nutno uvést následující úvahy:

Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění, popř. o zřízení věcného břemene, nepochybně zasahuje do vlastnického práva; to, že vlastnické právo je právem soukromým, však současně neznamená, že by i rozhodování o jakémkoli zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. K omezení či k zániku vlastnického práva totiž může dojít jak na základě soukromoprávního titulu (nájemní smlouva, kupní smlouva), tak titulu veřejnoprávního (nařízení nezbytných úprav na stavbě, daňová exekuce). Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde tedy spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř. a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene se nabízejí různé teorie. Použití mocenské teorie vede k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát, jednající stavebním úřadem jakožto svou organizační složkou, jako nositel veřejné

moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o vyvlastnění nebo o zřízení věcného břemene. Stejně tak je tomu z pohledu organické teorie, neboť stát jako jeden z účastníků právního vztahu zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (jako by tomu bylo např. v rámci koupě nemovitosti či zřízení věcného břemene dohodou), ale právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci.

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování: ta vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

Při rozhodování o nuceném omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou povinný a oprávněný z věcného břemene, ale toliko povinný na straně jedné a stát reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Povinný a stavební úřad nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje povinnému: sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle povinného je zde nerozhodná a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irelevantní. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (stejně jako rozhodnutí o vyvlastnění) je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům.

Jelikož tedy rozhodnutí o zřízení věcného břemene není – jak na to správně poukazuje návrhovatel – rozhodnutím ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu ve správním soudnictví.

Zvláštní senát zruší v souladu s § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát

zrušil usnesení Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího správního soudu v rozsahu, který výroku, jímž byla pravomoc určena, odporuje.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. června 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu