



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatelky **T. I. C. C. R., a. s.**, se sídlem v Praze 3, Slezská 844/96, zastoupené Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem v Praze 4, Zelený pruh 95/97, za účasti **Krajského úřadu Olomouckého kraje**, odboru strategického rozvoje, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, zastoupeného JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem v Olomouci, Riegrova 12, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 10. 2004, č. j. 22 Ca 439/2004 - 19,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 10. 2004, č. j. 22 Ca 439/2004 - 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného usnesení krajského soudu, kterým byla dle ust. § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru strategického rozvoje (dále jen „správní orgán“), ze dne 10. 6. 2004, č. j. OSR/2240/04-SŘ/1447/Ši, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Lipník nad Bečvou ze dne 24. 3. 2004, č. j. SÚ-10490-2002/HRA-1778 OBEC 333/A, jímž byl zamítnut návrh stěžovatelky na vydání rozhodnutí o zřízení věcného břemene k nemovitostem v rozhodnutí blíže specifikovaným dle ust. § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o telekomunikacích“). Krajský soud v Ostravě své rozhodnutí odůvodnil tak, že rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem, a proto mu přísluší vyšší stupeň právní ochrany, a to v občanském soudním řízení.

Kasační stížnost podala stěžovatelka z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s.ř.s., neboť se domnívá, že soud nesprávně posoudil právní povahu institutu vyvlastnění. Dle jejího názoru se v dané věci jedná o zásah, který je svou povahou veřejnoprávním, neboť vyvlastnění je nuceným omezením vlastnického práva na základě veřejnoprávního předpisu. Dodala, že pro posouzení charakteru věci a rozlišení, zda spadá do sféry práva soukromého či veřejného, není určující konečný výsledek, nýbrž způsob, jakým je tohoto výsledku dosahováno a současně, zda je jím sledován veřejný zájem. Na podporu svého tvrzení cituje z judikátu Nejvyššího soudu ze dne 10.7.2002, sp. zn. 22 Cdo 1624/2000, ze kterého dle stěžovatelky mimo jiné vyplývá, že v případě věcných břemen dle ust. § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích nejde o klasický druh věcných břemen, upravených v ust. § 151n a násl. občanského zákoníku, která mají soukromoprávní povahu a veřejného zájmu se netýkají. Dále poukázala na skutečnost, že absencí vydání rozhodnutí, ke kterému je správní orgán povinen, neporušuje žádné soukromé právo, ale zasahuje do oprávnění stěžovatelky, která jí přiznávají veřejnoprávní předpisy. Vzhledem k okolnosti, že toto rozhodnutí není žádným z rozhodnutí předvídaných v ust. § 244 odst. 1 o. s. ř., mělo by být přezkoumáváno v řízení dle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Správní orgán rozhodoval o vyvlastnění nemovitostí autoritativně bez nutnosti souhlasu dotčeného vlastníka nemovitostí, nikoliv o sporu mezi dvěma účastníky v rovném postavení. Jeho úkolem je především hájit veřejný zájem, pro který vyvlastnění povolí nebo nepovolí. Dle názoru stěžovatelky soud pochybil, jestliže její žalobu odmítl, neboť měl postupovat dle ust. § 130 s. ř. s. a žalobou meritorně projednat. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

Správní orgán ve svém vyjádření poukázal na skutečnost, že napadené rozhodnutí je jediné správné, neboť nelze požadovat po stavebním úřadě, alby dodatečně zhojil nezákonný zásah stavebníka do vlastnických práv vlastníka pozemku. Navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ust. § 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 ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Podle písm. e) citovaného ustanovení kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

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 stěžovatelka rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva, tedy není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Jinak řečeno, předmětem správního řízení bylo omezení vlastnického práva či jeho zánik, přičemž toto řízení vyústilo v právní titul, jímž bylo vlastnické právo omezeno nebo zaniklo. 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.

Nejspolehlivější formou rozlišování soukromého a veřejného práva je metoda právního regulování (srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva. UJEP, Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmů, přičemž výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je právě metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku), která říká, že 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, zatímco 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.

Na základě shora uvedeného vymezení metody právní regulace lze konstatovat, že ohledně samotného vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou vyvlastňovaný a vyvlastňovatel (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 12. 1993, č. j. 6 A 10/92 - 27, uveřejněný v časopise Správní právo č. 5/1994, s. 295 a násl., pod číslem 53: „Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku; osoba, která neúspěšně podala takový návrh u správního orgánu, se proto nemůže u soudu dovolat toho, že byla na takovém právu zkrácena.“), ale toliko vyvlastňovaný na straně jedné a stát reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Vyvlastňovaný 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 vůlí 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 irrelevantní. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům; je přitom nerozhodné, zda správní orgány rozhodovaly podle stavebního zákona, podle zákona o telekomunikacích, podle zákona o pozemních komunikacích či podle zákonů jiných, neboť povaha analyzovaného institutu je pořád stejná.

Naproti tomu otázka náhrady za vyvlastnění je již otázkou soukromoprávní, a proto v případném sporu by nerozhodoval správní soud, ale soud civilní. Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze vyvlastňovaný a vyvlastňovatel, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů a jde tedy o vztah soukromoprávní.

Posuzovanou otázku lze uzavřít, v souladu s právním názorem vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 As 11/2003 - 50, tak, že je nezbytné rozlišit, zda předmětem řízení je otázka vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem zřizovaným správním aktem na straně jedné či zda je předmětem řízení spor o vlastnické právo na straně druhé. Rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva věcným břemenem, pak rozhodoval ve veřejnoprávní a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů. Naopak pravomoc civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případném rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka ve své kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že Krajský soud v Ostravě pochybil, jestliže dospěl k závěru, že spornou otázku je nutno řešit v rámci občanského soudního řízení, neboť jak bylo výše uvedeno, jsou to soudy ve správním soudnictví, které disponují touto pravomocí. Z tohoto důvodu shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky a z toho vyplývající nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ust. § 110 odst. 2, věty první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. září 2005

JUDr. Radan Malík
předseda senátu