



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci **žalobkyně V. K.**, zastoupené Mgr. Jiřím Černým, advokátem, se sídlem Na Příkopě 15, Praha 1, proti **žalovanému Ministerstvu zemědělství, Pozemkovému úřadu Brno - venkov**, se sídlem Traťová 8, Brno, o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu Brno - venkov, pozemkového úřadu, ze dne 20. 8. 2001, č. j. PÚ - 0536/01 - Rg, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2003, č. j. 29 Ca 467/2001 - 25,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2003, č. j. 29 Ca 467/2001 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný dne 20. 8. 2001 rozhodnutím č. j. PÚ - 0536/01 - Rg, na základě schválení návrhu komplexních pozemkových úprav rozhodl, že vlastnická práva k pozemkům v katastrálním území S. se mění tak, jak je uvedeno v příloze k tomuto rozhodnutí, dále rozhodl o specifikaci věcných břemen a o zřízení či zrušení věcných břemen uvedených v příloze k tomuto rozhodnutí. Z hlediska žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bylo rozhodnuto, že se jí odnímá vlastnictví pozemků v katastrálním území S., evidovaných na LV č. X a LV č. Y o celkové výměře 49 614 m² a ceně 386 778 Kč a bylo jí určeno vlastnictví jiných pozemků, a to o celkové výměře 50 539 m² a ceně 381 797 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu, ve které se domáhala jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení. Žaloba byla doručena Krajskému soudu v Brně dne 31. 10. 2001. V ní uvádí, že v jejím případě došlo k vyvlastnění pozemku, které je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále „LPS“), neboť v daném případě nebyla splněna podmínka veřejného zájmu. Stěžovatelka uvádí, v žádném případě nelze považovat zájem skupiny vlastníků pozemků v daném katastrálním území za veřejný zájem ve smyslu uvedeného ustanovení LPS. Dále namítá porušení čl. I dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, které stanoví, že nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

O této žalobě rozhodoval Krajský soud v Brně až po nabytí účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a svým usnesením ze dne 28. 3. 2003, č. j. 29 Ca 467/2001 - 25, odmítl. V odůvodnění se opírá o § 2 a § 46 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud návrh odmítne, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Podle názoru krajského soudu vyplývá soukromoprávní povaha této věci ze skutečnosti, že žalobou napadeným rozhodnutím žalobkyně pozbyla vlastnické právo k nemovitostem, přičemž současně nabyla vlastnické právo k jiným nemovitostem.

Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost je podána včas a že je přípustná, přezkoumal napadené usnesení včetně řízení, které mu předcházelo, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Předmětem sporu v této věci je, zda přezkum správních rozhodnutí ve věcech pozemkových úprav náleží do pravomoci soudů jednajících ve správním soudnictví či soudů jednajících v občanském soudním řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“).

Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 12. 2004, č. j. Konf 120/2003 - 5. V této věci byla předmětem rozhodování zvláštního senátu povaha rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 9 odst. 6 zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, o přechodu vlastnických práv. Zvláštní senát dospěl k závěru, že příslušným vydat rozhodnutí o žalobě proti takovému rozhodnutí je soud ve správním soudnictví. V odůvodnění uvedl, že vycházel z tzv. zájmové teorie. Její podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota (větší „právní cennost“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel. J.: Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I., s. 493 a násl.). Účel pozemkových úprav je vymezen přímo v zákoně, konkrétně v § 2 zákona č. 284/1991 Sb. Podle tohoto ustanovení pozemkovými úpravami se uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemků a vyrovnání jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. Veřejný zájem na provedení pozemkových úprav (v případě potřeby) je tedy jasně vyjádřen již v tomto zákonném ustanovení, zejména pak ve větě druhé. Zároveň poukázal na to, že správní orgán v tomto případě autoritativně

zasahuje do vlastnických práv. Předmětem řízení před soudem není sama otázka vlastnického práva, není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o přechodu vlastnických práv, tedy rozhodnutí o založení, byť i zčásti nových, od dosavadního stavu odlišných práv. Právě tento právní titul, nikoliv vlastnické právo samotné a jeho povaha, je podle zvláštního senátu určující pro stanovení, zda věc náleží do pravomoci soudů ve věcech občanskoprávních anebo soudů ve věcech správního soudnictví. Zvláštní senát, který je zákonem povoláný k rozhodování o kompetenčních sporech mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, tak dospěl k závěru, že přezkum správních rozhodnutí ve věcech pozemkových úprav náleží do pravomoci soudů jednajících ve správním soudnictví.

K rozlišení působnosti civilních a správních soudů je třeba dále obecně uvést následující:

V případě, kdy správní orgán nerozhodoval o sporu, nýbrž o tzv. jiné věci ve smyslu § 7 odst. 2 o. s. ř., není možné aplikovat jednotlivé klasické teorie pro rozlišení práva soukromého a veřejného, neboť ty jsou způsobilé rozlišit povahu právního vztahu, o kterém je správním orgánem rozhodováno; tak tomu je v případě sporů vyplývajících ze soukromoprávních vztahů. V případě tzv. jiných věcí, mezi které náleží i rozhodování o schválení pozemkových úprav, je nutné zvolit komplexní kritérium a také jednotlivá klasická kritéria, která představují klasické diferenciační teorie je nutné přizpůsobit posouzení tzv. jiných právních věcí. Takto zvolené kritérium charakterizuje tzv. typ soukromoprávní, resp. veřejnoprávní věci. Příkladem přizpůsobení klasického kritéria může být přizpůsobení kritéria veřejného zájmu uváděné zájmovou teorií. Činnost správních orgánů má vždy směřovat k uspokojování veřejného (obecného) zájmu. Z tohoto důvodu bude pravděpodobně veřejný zájem dotčen ve všech případech, ať již jde o věc veřejnoprávní či soukromoprávní ve smyslu části páté o. s. ř. Má-li však tato právní úprava mít nějaký smysl, musí být hledaný charakteristický znak nějak formulován odlišně. Pro potřeby rozlišení veřejnoprávní a soukromoprávní věci je nezbytné pracovat s užším pojetím. Jde-li o zájem státu nikoli na výsledku řešení právního vztahu, nýbrž na tom, aby byla stanovena pravidla, jak věc spravedlivě vyřešit, přiklání se misky vah na stranu soukromoprávní věci. Pokud je zájem státu deklarován natolik, že je z něj patrná snaha vztah (reálný či latentní) vyřešit určitým způsobem, je popřen onen soukromoprávní charakter věci; jedná se o tzv. kvalifikovaný veřejný zájem. Příkladem může být např. rozhodnutí o vyvlastnění a rozhodnutí o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí. V prvním případě je veřejný zájem zaměřen na konkrétní výsledek, tzn. zda bude konkrétní pozemek vyvlastněn pro konkrétní účel (kvalifikovaný veřejný zájem). Naproti tomu ve druhém případě je veřejný zájem orientován jen na to, aby byl zápis práva proveden ve prospěch skutečně oprávněné osoby.

Dalším kritériem, které je nutné zohlednit, je princip dělby státní moci, který je imanentní ústavnímu pořádku. Např. důvodem, proč je významný rozbor dělby státní moci z hlediska působnosti civilních a správních soudů, je skutečnost, že soudní rozhodnutí vydané civilním soudem podle nové části páté o. s. ř. nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (§ 250j odst. 2 o. s. ř.; reformační princip). Naproti tomu rozhodnutí vydané v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního může správní rozhodnutí jen zrušit (kasační princip); konečné rozhodnutí musí tedy vždy vyjít ze strany správního orgánu. Je zde tedy zcela patrný rozdíl mezi soudní kontrolou veřejné správy v případě správního soudnictví a mezi nahrazením rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím soudu v řízení podle nové části páté o. s. ř. V určitých případech princip dělby státní moci nepřipouští přenesení

řešení určitých otázek ze správního orgánu na soud (např. správní uvážení v širším smyslu slova). Proto je zřejmé, že je vyloučeno, aby tyto věci byly řešeny v řízení podle nové části páté o. s. ř. a jedinou relevantní (procesní k přezkumu rozhodnutí) cestou zůstane žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle s. ř. s.

Při stanovení povahy věci, která je předmětem rozhodnutí správního orgánu ve věci schválení pozemkových úprav, je nutné vycházet i z funkce, kterou správní orgán - pozemkový úřad v daném řízení vykonává. Přitom je nutné zohlednit jednak pravidla správního řízení a také kritéria, která jsou stanovena pro rozhodování správního orgánu. Jednou z podmínek správního řízení jsou důvody pro zahájení řízení o pozemkových úpravách. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 6 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách, podle kterého může být řízení zahájeno, pokud okresní pozemkový úřad shledá důvody pozemkových úprav, naléhavost a účelnost jejich provedení jsou opodstatněny. Důvody zkoumá z hlediska výše vymezeného účelu. Je zřejmé, že zkoumání naléhavosti, účelnosti provedení pozemkových úprav, stejně jako posouzení, zda přispějí k racionálnímu hospodaření či ke zvelebení krajiny či její ekologické stability, spadá do řídicí a organizační činnosti státní správy. Nejde o „pouhou“ aplikační činnost v užším slova smyslu, nýbrž o činnost, která předpokládá určité plány rozvoje území, hodnocení jeho estetických, ekologických či hospodářských vlastností. Tyto skutečnosti musí správní úřad posoudit, má-li vůbec dospět k závěru, že má být řízení o pozemkových úpravách zahájeno. Výše uvedený účel optimalizace organizace půdního fondu v řešeném území ve smyslu § 2 pak sleduje pozemkový úřad v rámci celého řízení (srv. např. § 8 odst. 9). Jedná se o skutečnosti, k jejichž posouzení je příslušná výkonná část státní moci, nikoli moc soudní. Z hlediska dělby státní moci je tak zřejmě správnější přisouzení rozhodování této věci do pravomoci soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví.

V řízení o pozemkových úpravách se rozhoduje samozřejmě i o soukromých zájmech vlastníků, jejichž pozemky mají být sceleny či rozděleny. Na druhou stranu se však rozhoduje i o zájmech veřejných - např. ochrana půdního fondu, zvelebení krajiny či zvýšení její ekologické stability (srv. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 2001, č. j. 5 A 5/99 - 33). Jenom z toho důvodu, že se jedná o veřejné zájmy, jsou pozemkové úpravy slučitelné s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. K pozemkové úpravě může dojít, pokud s ní souhlasí vlastníci alespoň dvou třetin výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Ve vztahu ke zbývajícím jedné třetině tak jde zcela jistě o vyvlastnění ve smyslu výše uvedeného článku Listiny. Při rozhodování o pozemkové úpravě jsou tak dotčeny jak zájmy soukromé, tak i zájmy veřejné. Zde zastoupený veřejný zájem má přitom povahu výše popsaného kvalifikovaného veřejného zájmu, neboť spočívá ve veřejném zájmu na určitém výsledku daného rozhodnutí.

Jednalo-li by se o tzv. soukromoprávní věc, pak by civilní soud musel postupovat podle procesních ustanovení občanského soudního řádu. Celé řízení by tedy muselo proběhnout podle tohoto procesního předpisu. Z předchozího správního řízení by bylo možné procesně zužitkovat jen určitá skutková zjištění podle § 250e odst. 2 o. s. ř. Zákon o pozemkových úpravách však upravuje pro danou věc řízení, ve kterém jsou hájeny i zájmy i práva, která v občanském soudním řízení chráněna nejsou, a to způsobem, který občanský soudní řád vůbec nepředpokládá. Do tohoto řízení jsou např. zapojeny tzv. dotčené orgány státní správy (srv. § 9 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách), s jejichž účastí občanský soudní řád vůbec nepočítá. Proto i toto hledisko svědčí pro pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví.

Z výše uvedeného vyplývá, že v daném řízení a předmětu rozhodování převažují typické znaky tzv. veřejnoprávní věci. I z hlediska aplikovatelnosti procesních pravidel je vhodnější, aby se dané rozhodnutí přezkoumávalo kasačním způsobem, a tak případně zůstala v novém správním řízení aplikovatelná procesní pravidla zákona o pozemkových úpravách. I s ohledem na výše citované usnesení zvláštního senátu lze uzavřít, že k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci schválení pozemkových úprav je příslušný soud jednající a rozhodující ve správním soudnictví.

Vzhledem k tomu, že Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že příslušný je soud jednající a rozhodující v občanském soudním řízení, nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., což mělo za následek nezákonnost jeho rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadené usnesení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 23. března 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu