

USNESENÍ

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Karel Podolka a soudci JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Petr Příhoda a JUDr. Marie Žiškova, o návrhu Okresního soudu v Přerově na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi Okresním soudem v Přerově a Nejvyšším správním soudem, za další účasti žalobce: T. I. C. C. R., a. s., zastoupeného Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem v Praze, Zelený pruh 95/97, 140 00 Praha 4, a žalovaných: 1) I. M., 2) F. M., 3) M. M., o zřízení věcného břemene, ve věci vedené u Okresního soudu v Přerově pod sp. zn. 7 C 187/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Přerově, referátu regionálního rozvoje, ze dne 29. 11. 2002, čj. RR-896/1207/02, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2004, čj. 22 Ca 54/2003-22, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 As 33/2004-43, se zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 14. 6. 2005 obrátil se na tento senát Okresní soud v Přerově a požádal, aby zvláštní senát rozhodl spor o věcnou příslušnost (v dalším textu „kompetenční spor“), vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, mezi Nejvyšším správním soudem v Brně a Okresním soudem v Přerově ve věci okresního soudu zapsané pod sp. zn. 7 C 187/2004.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Městský úřad v Přerově (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 30. 8. 2002, čj. SÚ-2874/2002-Kl, zamítl návrh žalobce na vydání rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 108 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), k nemovitostem parc. č. 315/18 a 581/15 v katastrálním území L. pro účely zřízení a provozování podzemního vedení telekomunikační sítě ve smyslu § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Žalobce se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolal; bývalý Okresní úřad v Přerově, jehož právním nástupcem je Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán“), toto odvolání rozhodnutím ve výroku uvedeným zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu dne 31. 1. 2003 žalobou ve správním soudnictví (§ 65 a násl. s. ř. s.) u Krajského soudu v Ostravě, kde byla věc zapsána pod sp. zn. 22 Ca 54/2003. Krajský soud v Ostravě o správní žalobě věcně nerozhodl a usnesením ze dne 25. 3. 2004, čj. 22 Ca 54/2003-22, ji odmítl s poukazem na ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s.; rozhodnutí zdůvodnil tím, že rozhodování o zřízení práv odpovídajících věcnému břemeni ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Tato soukromá práva přitom vyžadují vyšší stupeň právní ochrany, než jaký může poskytnout správní soudnictví. Krajský soud současně žalobce poučil o tom, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat v téže věci žalobu podle části páté občanského soudního řádu (ve znění účinném po datu 1. 1. 2003) k místně příslušnému okresnímu soudu.

Žalobce se poučením řídil a podal u Okresního soudu v Přerově žalobu. Petitem žaloby se domáhal výroku o tom, že k pozemkům parc. č. 315/18 a č. 581/15 zapsaným na LV č. 231 v katastrálním území L., které jsou ve spoluvlastnictví žalovaných, se zřizuje ve prospěch žalobce věcné břemeno; jeho obsah žalobce podrobně specifikoval stejně jako výši úplaty za zřízení věcného břemene.

Kromě toho žalobce podal proti uvedenému usnesení Krajského soudu v Ostravě dne 26. 4. 2004 kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 As 33/2004-43, 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 nepřipustná 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 Přerově poté podal zvláštnímu senátu v úvodu označený návrh. Popřel svoji příslušnost a zdůvodňoval, že jde o věc správního soudnictví. Rozhodnutí správního orgánu je bezpochyby vrchnostenským aktem, kterým stát prostřednictvím své instituce k tomu zmocněné zasahuje do práv soukromých osob za situace, kdy se postavení tohoto státního orgánu a dotčených účastníků nedá označit za rovné. Uzavřel, že zřízení věcného břemene je zásahem do soukromého práva, nicméně samotné jeho zřízení podle zákona č. 151/2000 Sb. nese charakter zásahu v zájmu veřejném.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Přerově, 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 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 odůvodnění je nutno uvést zejména 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 irrelevantní. 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 vyplývajícím ze soukromoprávních vztahů, zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu ve správním soudnictví. Ke shodným závěrům dospěl zvláštní senát již v usnesení ze dne 5. května 2005, čj. Konf 81/2004-12.

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 rozsudek Nejvyššího správního soudu v rozsahu, kterým výroku, jímž byla pravomoc určena, odporují.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány i soudy. Dále tedy bude Krajský soud v Ostravě pokračovat v původním řízení o podaném opravném prostředku (žalobě).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu