

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. Roman Fiala, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Petr Příhoda a JUDr. Marie Žiškova, o návrhu senátu 8 Co Krajského soudu v Českých Budějovicích na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi senáty 8 Co a 10 Ca Krajského soudu v Českých Budějovicích, za účasti žalobců a) M. M., a b) L. M., zastoupených Mgr. Radkou Seidlovou, advokátkou se sídlem v Praze 8, Peckova 9, PSČ 186 00, a žalovaného J. N., o zřízení věcného břemene, ve věci vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 8 Co 1256/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 31. 3. 2003, čj. OREG/41/03/Bu, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 9. 2003, čj. 10 Ca 112/2003-62, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným dne 8. 9. 2005 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, navrhl senát 8 Co Krajského soudu v Českých Budějovicích, 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 senáty 8 Co a 10 Ca Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 8 Co 1256/2004 (v prvním stupni vedené u Okresního soudu ve Strakonici pod sp. zn. 4 C 189/2003).

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 31. 3. 2003, čj. OREG/41/03/Bu, bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu ve Volyni, stavebního úřadu, ze dne 7. 8. 2002, čj. SÚ/2029/336/02, kterým byl zamítnut návrh na vydání rozhodnutí o vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni průchodu a průjezdu pro každého z vlastníků pozemku p. č. 223 v k. ú. V. přes pozemky v rozhodnutí blíže specifikované.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou ve správním soudnictví, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 24. 9. 2003, čj. 10 Ca 112/2003-62, odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť otázka

vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni průchodu a průjezdu k pozemku ve vlastnictví fyzické osoby vykazuje znaky soukromoprávního sporu, který by měl být projednán v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Zároveň poučil žalobce o tom, že ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení mohou podat žalobu v téže věci podle části páté občanského soudního řádu k místně příslušnému okresnímu soudu.

Žalobci se poučením řídili a podali příslušnou žalobu Okresnímu soudu ve Strakonici. Domáhali se zřízení věcného břemene v rozsahu a způsobem v návrhu blíže označeným. Okresní soud žalobu věcně projednal a rozsudkem ze dne 31. 3. 2004, čj. 4 C 189/2003-52, ji zamítl. Žalobci se proti tomuto rozsudku odvolali.

Odvolací soud (Krajský soud v Českých Budějovicích, senát 8 Co) pak popřel svou věcnou příslušnost, předložil jako navrhovatel zvláštnímu senátu v úvodu označený návrh. Dovola se judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS) a vyjádřil názor, že rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, ale je veřejnoprávní záležitostí, a přezkum rozhodnutí proto náleží do správního soudnictví. Z těchto důvodů navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný k rozhodnutí je soud ve správním soudnictví.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi senáty 8 Co a 10 Ca Krajského soudu v Českých Budějovicích vycházel zvláštní senát z těchto úvah:

V prvé řadě zvláštní senát zvažoval, zda odvolací soud byl oprávněn k podání návrhu na řešení konfliktního sporu a neměl spíše o podaném odvolání rozhodnout s tím, že by rozhodnutí soudu I. stupně zrušil (neboť ten ve věci věcně rozhodl, aniž byl nadán věcnou příslušností) a soud I. stupně by zavázal k podání návrhu na řešení konfliktního sporu.

Soud v občanském soudním řízení, včetně soudu odvolacího, kdykoli za řízení přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř.). Náleží-li pak věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle soudního řádu správního věci správního soudnictví, soud v občanském soudním řízení řízení zastaví (§ 104b odst. 1 o. s. ř.); odvolací soud by tedy rozhodnutí soudu I. stupně zrušil a řízení by zastavil. To ale neplatí, jestliže soud, který rozhoduje podle soudního řádu správního věci správního soudnictví, ve stejné věci pravomocným rozhodnutím odmítl návrh s tím, že šlo o věc, kterou projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení; v takovém případě soud v občanském soudním řízení navrhne zvláštnímu senátu, aby rozhodl tento spor o věcnou příslušnost (§ 104c o. s. ř.). Posledně zmiňované ustanovení soudu, který se ocitne v právě popsané procesní situaci, neumožňuje postupovat jinak, než právě předložit návrh zvláštnímu senátu; týká se to přitom i soudu odvolacího. Tento postup je pak plně v souladu ze zásadou hospodárnosti, kterou je civilní proces ovládán.

Následně zvláštní senát zhodnotil vzniklý spor o pravomoc věcně.

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, uveřejněného pod č. 448/2005 Sb. NSS, 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 návrhovač – rozhodnutím ve věci vyplývající 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. 5. 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 Českých Budějovicích ze dne 24. 9. 2003, čj. 10 Ca 112/2003-62, které výroku, jímž byla pravomoc určena, odporuje.

Zvláštní senát vysloví v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. nicotnost rozhodnutí, které vydala strana kompetenčního sporu, avšak podle rozhodnutí zvláštního senátu není vydání takového rozhodnutí v její pravomoci. Okresní soud ve Strakoniciích v řešeném kompetenčním sporu především není jeho stranou (§ 1 odst. 1, 2 zákona č. 131/2002 Sb.). Zvláštní senát proto nicotnost rozsudku Okresního soudu ve Strakoniciích ze dne 31. 3. 2004, čj. 4 C 189/2003-52, nevyslovil. Postupoval-li by opačně, překročil by svou pravomoc. Citovaný rozsudek navíc není v právní moci.

Pro strany kompetenčního sporu je pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu závazné (§ 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb.); návrhvatel tedy při respektování názoru zaujatého v tomto rozhodnutí rozhodne v odvolacím řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2006

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního
senátu