

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 Okresního soudu v Přerově na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Přerově a Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobce T. I. C. C. R., a. s., zastoupeného Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem v Praze 4, Zelený pruh 95/97, PSČ 140 00, a žalovaného Krajského úřadu Olomouckého kraje, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, PSČ 779 11, o zřízení věcného břemene, ve věci vedené u Okresního soudu v Přerově pod sp. zn. 7 C 24/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Přerově ze dne 8. 8. 2002, čj. RR-629/881/02, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2003, čj. 3 As 5/2003-61, se v tomto rozsahu zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 25. 5. 2005 se obrátil Okresní soud v Přerově na zvláštní senát s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který vznikl mezi ním a Nejvyšším správním soudem ve věci žaloby vedené u Okresního soudu v Přerově pod sp. zn. 7 C 24/2004.

Ze spisu vyplynuly tyto rozhodné skutečnosti:

Městský úřad Přerov jako příslušný stavební úřad rozhodnutím ze dne 26. 6. 2002, čj. SÚ-2061/2002-Kl, zamítl návrh žalobce na zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, k pozemku parc. č. v k. ú. L.

Bývalý Okresní úřad Přerov, jehož právním nástupcem je Krajský úřad Olomouckého kraje, svým rozhodnutím ze dne 8. 8. 2002, čj. RR-629/881/02, zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou ve správním soudnictví u Krajského soudu v Ostravě. Ten spojil ke společnému projednání a řízení označenou věc s dalšími žalobami, vedenými u něj proti rozhodnutím téhož správního orgánu, zrušil napadené rozhodnutí Okresního úřadu Přerov rozsudkem ze dne 27. 2. 2003, čj. 22 Ca 422/2002-33, a věc vrátil Krajskému úřadu Olomouckého kraje k dalšímu řízení.

Žalovaný toto rozhodnutí napadl kasační stížností; Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 11. 2003, čj. 3 As 5/2003-61, rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a žalobu sám odmítl. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Věcná práva jsou přitom evidentně právy soukromými, která vyžadují vyšší stupeň právní ochrany, než jaký může poskytnout správní soudnictví. Nejvyšší správní soud žalobce současně poučil o tom, že ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci jeho rozhodnutí může podat žalobu v téže věci u místně příslušného okresního soudu.

Žalobce se poučením řídil a dne 23. 1. 2004 podal žalobu u Okresního soudu v Přerově; tento soud, popíraje svou pravomoc rozhodovat ve věci, pak s poukazem na § 104c odst. 2 o. s. ř. jako navrhovatel předložil věc zvláštnímu senátu. Vyjádřil názor, že rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Zřízení věcného břemene podle zákona č. 151/2000 Sb., byť je zásahem do soukromého práva, nese charakter zásahu ve veřejném zájmu a vztah takto vzniklý je vztahem mocenským. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene je z těchto důvodů veřejnoprávní záležitostí a přezkum rozhodnutí proto náleží do správního soudnictví. Okresní soud zde poukázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 26. 1. 2005, čj. Konf 79/2004-19. Z těchto důvodů okresní soud navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný k rozhodnutí je soud ve správním soudnictví.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Přerově 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, 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 navrhovatel – 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu v rozsahu, který výroku, jímž byla pravomoc určena, odporuje. Dále bude tedy Nejvyšší správní soud pokračovat v řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. prosince 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu