

USNESENÍ

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Michal Mazanec a soudci JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Karel Podolka, JUDr. Petr Příhoda a JUDr. Marie Žiškova, o návrhu Okresního soudu v Novém Jičíně na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Novém Jičíně, Krajským soudem v Ostravě a Nejvyšším správním soudem, za další účasti žalobce S., spol. s r. o., zastoupeného Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem v Praze 4, Zelený pruh 95/97, PSČ 140 00, a žalované 1) I. S., a 2) Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, 28. října 117, 702 18 Ostrava, o zřízení věcného břemene, ve věci vedené u Okresního soudu v Novém Jičíně pod sp. zn. 12 C 109/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Novém Jičíně ze dne 29. 11. 2002, čj. 1300-1/02-RR-333/Ši, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2004, čj. 22 Ca 70/2003-36, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, čj. 7 As 28/2004-55, se zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 20. 6. 2006 se obrátil Okresní soud v Novém Jičíně na zvláštní senát s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který vznikl mezi ním, Krajským soudem v Ostravě a Nejvyšším správním soudem ve věci žaloby vedené u Okresního soudu v Novém Jičíně pod sp. zn. 12 C 109/2004.

Ze spisu vyplynuly tyto rozhodné skutečnosti:

Městský úřad Nový Jičín jako příslušný stavební úřad rozhodnutím ze dne 1. 7. 2002, čj. SÚ-1032/02/381-Za, zamítl návrh žalobce na zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, k pozemku parc. 176/2 PK a 249/7PK v k. ú. V. u S. J.. Bývalý Okresní úřad Nový Jičín, jehož právním nástupcem je Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen správní orgán), svým rozhodnutím ze dne 29. 11. 2002, čj. 1300-1/02-RR-333/Ši, rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil v textaci výroku; návrh na vyvlastnění – omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene však rovněž zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou ve správním soudnictví u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu usnesením ze dne 12. 2. 2004, čj. 22 Ca 70/2003-36, odmítl. Krajský 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 toto rozhodnutí napadl kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 9. 2004, čj. 7 As 28/2004-55, zamítl. 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 práva soukromá, která vyžadují vyšší stupeň právní ochrany, než jaký může poskytnout správní soudnictví.

Žalobce vedle kasační stížnosti podal dne 16. 4. 2004 i žalobu u Okresního soudu v Novém Jičíně; tento soud v reakci na námitku jeho věcné nepřislušnosti, kterou vznesl žalobce, s poukazem na § 104c odst. 2 o. s. ř. popřel svou pravomoc rozhodovat ve věci.

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 (správním) úřadem, 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.

Stejně tak při 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 nuceném omezení vlastnického práva se uplatňuje zmíněná 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 ve hmotném právu 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, publikovaném pod č. 676/2005 Sb. NSS.

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, které 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 [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude Krajský soud v Ostravě pokračovat v původním řízení o podané žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. září 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu