



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce **Ing. J. K.**, zastoupeného Mgr. Václavem Kotkem, advokátem v Brně, Jeřábkova 5, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení**, se sídlem v Brně, Malinovského nám. 3, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2003, č. j. 30 Ca 97/2001 - 91,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2003, č. j. 30 Ca 97/2001 – 91,
s e z r u š u j e a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Dne 8. 2. 2001 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. OÚSŘ U 01/04451/Do, jímž odvolání žalobce ze dne 1. 12. 2000 proti rozhodnutí stavebního úřadu Úřadu městské části (dále jen „ÚMČ“) Brno – Bosonohy ze dne 31. 10. 2000, č. j. SÚ-11-V/2000/Ry, podle § 60 správního řádu jako opožděné zamítl. V odůvodnění uvedl, že dne 2. 11. 2000 byl u odvolatele učiněn pokus o doručení rozhodnutí č. j. SÚ-11-V/2000/Ry. Vzhledem k tomu, že nebyl zastížen, bylo postupováno podle § 24 odst. 2 správního řádu a písemnost byla uložena na ÚMČ Brno – Bosonohy. Podle uvedeného ustanovení nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od jejího uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení. Písemnost byla uložena 3. 11. 2000, dnem doručení tedy bylo 6. 11. 2000. V souladu s § 54 odst. 2 správního řádu, podle kterého je třeba odvolání podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, bylo odvolání podané až 1. 12. 2000 posouzeno jako opožděné. V další části odůvodnění se pak žalovaný nad rámec své domnělé povinnosti vypořádal s jednotlivými námitkami, které žalobce uplatnil v odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu, týkajícími se vyvlastňovacího řízení, jímž bylo omezeno vlastnické právo zřízením věcného břemene k v rozhodnutí uvedeným pozemkům.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 16. 3. 2001 ke Krajskému soudu v Brně žalobu, ve které poukazuje na pokus zaměstnance správního orgánu I. stupně (ÚMČ Brno - Bosonohy) doručit mu dne 2. 12. 2000 rozhodnutí o vyvlastnění ze dne 31. 10. 2000, č. j. SÚ-11-V/2000/Ry. Jelikož se v té době nezdržoval doma, byl lístkem z ÚMČ vyrozuměn, že mu nemohla být doručena písemnost a že tato písemnost bude uložena na podatelnu ÚMČ města Brna, Brno – Bosonohy, Bosonožské nám. 1, kde se ji mohl vyzvednout do 15ti dnů. Dále byl druhou stranou tohoto lístku poučen, že pokud by si nevyzvedl písemnost do 15ti dnů od uložení, považuje se podle příslušných zákonných ustanovení poslední den této lhůty za den doručení. V této souvislosti dále upozornil na povinnost správního orgánu vyplývající pro něj z § 24 odst. 2 správního řádu, podle kterého nebyl-li adresát písemnosti... zastižen...doručovatel jej vhodným způsobem uvědomí, že písemnost přijde znovu doručit ve stanovený den a hodinu. Zůstane-li nový pokus o doručení bezvýsledný, doručovatel uloží písemnost na poště nebo u místního národního výboru a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Z uvedeného žalobce dovodil, že mu rozhodnutí ze dne 31. 10. 2000, č. j. SÚ-11-V/2000/Ry nebylo doručeno (nebyl učiněn žádný pokus písemnost znovu doručit) a žalobcovo odvolání tak nemohlo být posouzeno jako opožděně podané. V druhé části žaloby pak žalobce vznáší námitky proti právním závěrům, které žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil v otázce věcného hodnocení rozhodnutí prvostupňového orgánu.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 10. 7. 2003, č. j. 30 Ca 97/2001 – 91, žalobu odmítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud vycházel z toho, že v dané věci byl podán návrh na přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu ustanovení § 108 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“), je podle názoru soudu rozhodnutím moci výkonné o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, neboť jde o rozhodnutí o majetkovém, vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem (§ 128 odst. 2 o. z.).

Proti citovanému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, kdy důvodem jejího podání je tvrzená nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ve své kasační stížnosti uvádí, že jeho žaloba primárně směřovala proti rozhodnutí žalovaného, které bylo zamítnuto jako opožděné, tedy žalobou napadeným rozhodnutím nebylo rozhodnutí o vlastnickém vztahu, t. j. o soukromoprávní věci; správní orgán stěžovatelovo odvolání po věcné stránce vůbec nezkoumal. Vzhledem ke znění ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř. (žaloba je nepřipustná tehdy, pokud žalobcem uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány), a neexistenci judikatury, stěžovatel nevylučuje, že z pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví podle s. ř. s. nebylo vyňato přezkoumávání „procesních“ rozhodnutí, kterým správní orgán v rozporu se zákonem zamítl odvolání účastníka správního řízení pro opožděnost. Tento závěr stěžovatel dovozuje z ustanovení § 2 s. ř. s., neboť má za to, že právo na řádné projednávání odvolání správním orgánem II. stupně ve správním řízení je veřejným subjektivním právem. Stěžovatel v kasační stížnosti dále polemizuje se závěrem žalovaného týkajícím se vyvlastňovacího řízení, když uvádí, že rozhodnutí o vyvlastnění, resp. omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu není možné považovat za čisté rozhodnutí v soukromoprávní věci. Rozhodnutí o vyvlastnění má svůj důsledek v soukromoprávní oblasti, ale děje se tak ve veřejném zájmu ve prospěch tzv. veřejně prospěšné stavby, a to bez svolení a souhlasu stěžovatele. Stěžovatel se tak domnívá, že existence veřejného zájmu na omezení vlastnického práva posouvá rozhodnutí správního orgánu do oblasti práva

veřejného, neboť státní orgán na základě vrchnostenského aktu a zákonem přiznané pravomoci rozhoduje o tom, co je veřejným zájmem a co nikoli. Rozhodnutí státu tak podle stěžovatele není možné charakterizovat jako rozhodnutí ve věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, nýbrž toto rozhodnutí vyplývá z předpisů práva veřejného, v daném případě ze stavebního zákona. Stěžovatel konečně upozorňuje na to, že v předmětném rozhodnutí o omezení jeho vlastnického práva bylo také, byť skrytě, rozhodnuto o zřízení ochranného pásma (viz poslední odstavec str. 2 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Stěžovatel je toho názoru, že rozhodnutí o zřízení ochranného pásma je rozhodnutím veřejnoprávním a je možné ho vydat pouze v územním řízení dle § 32 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Navíc podle § 40 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, je určení ochranného pásma svěřeno do pravomoci vodohospodářského orgánu, který je příslušný k povolení vodohospodářského díla. Za takový orgán stěžovatel označil Okresní úřad Brno – venkov. Z uvedeného tak dovozuje, že stavební úřad ÚMČ Brno - Bosonohy rozhodnutím o zřízení ochranného pásma překročil svoji pravomoc a rozhodl ve věci, která mu ze zákona nepřísluší.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pro potřebu srozumitelnosti následující právní argumentace Nejvyšší správní soud na tomto místě shrnuje a doplňuje ze správního a soudního spisu tolik, že rozhodnutí žalovaného, proti němuž stěžovatel brojil žalobou ke Krajskému soudu v Brně, se týkalo odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno – Bosonohy, jako stavebního úřadu příslušného podle § 112 a § 117 stavebního zákona, vydaného dne 31. 10. 2000, pod č. j. SÚ-11-V/2000/Ry, kterým za účelem uskutečnění výstavby a provozu stavby „Brněnský oblastní vodovod“ omezil vlastnické právo stěžovatele, jako jednoho ze spolumajitelů, k části pozemků v rozhodnutí označených. (Jenom na okraj soud poznamenává, že o této věci citovaný úřad rozhodl již dříve, ale toto rozhodnutí mu bylo odvolacím orgánem vráceno k novému projednání a rozhodnutí, takže na věcné posouzení ze strany soudu nemá žádný vliv.) Na základě žaloby, v níž se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalované, neboť se nedomníval, že odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu bylo podáno opožděně, pak Krajský soud v Brně tuto žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že jde o řízení ve věci, v níž má jednat a rozhodnout soud v občanskoprávním řízení. Vycházel z toho, že rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu ustanovení § 108 stavebního zákona je rozhodnutím o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, neboť jde o rozhodnutí o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem (§ 128 odst. 2 o. z.). Daný případ tak úzce souvisí s otázkou dualismu práva, protože vyřešení otázky, zda správní orgán rozhodl o věci soukromoprávní nebo veřejnoprávní, bude rozhraničovat věcnou příslušnost mezi soudy obecnými a správními. Na základě daného rozhraničení pak lze stanovit, zda postup zvolený Krajským soudem v Brně byl v souladu se zněním ustanovení § 129 odst. 2 s. ř. s. či nikoli.

Nutno předeslat, že Nejvyšší správní soud se k otázce nuceného omezení vlastnického práva již mnohokrát vyjádřil; patrně nejfrekventovanějšími byly případy zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně některých dalších zákonů (dále jen „telekomunikační zákon“), a podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), (zřízení věcného břemene za účelem stavby dálnice). Argumentace byla ve všech případech prakticky totožná; v rozsudku ze dne 19. 11. 2003, č. j. 3 As 8/2003 - 44, Nejvyšší správní

soud konstatoval: „Rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Věcná práva jsou evidentně právem soukromým a soukromé právo vyžaduje vyšší stupeň soudní ochrany, než jaký mu může být poskytnut ve správním soudnictví. Proto zákonodárce stanovil v § 68 písm. b) s. ř. s., že žaloba ve správním soudnictví je nepřipustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Počínaje 1. 1. 2003 takové věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení podle nové části páté občanského soudního řádu (ve znění zákona č. 151/2002 Sb.). Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud pouze neprovádí přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu. Na rozdíl od jedné řádné a jedné mimořádné soudní instance v rámci správního soudnictví mají účastníci řízení k dispozici dvě řádné a jednu mimořádnou soudní instanci, které rozhodují v plné jurisdikci, tedy vyšší stupeň soudní ochrany.“

Obdobný právní názor vyslovil již dne 27. 2. 2003 první senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 6 A 71/2000 - 44, a druhý senát v usnesení ze dne 25. 3. 2003, č. j. 7 A 27/2002 - 36.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu dospěl na předběžné poradě k právnímu názoru, který je od dosud zastávaného výše uvedeného názoru odchylný. Z tohoto důvodu usnesením ze dne 24. 6. 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 112, postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc rozšířenému senátu. Dle názoru čtvrtého senátu vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva k pozemkům a stavbám podle § 108 odst. 2 stavebního zákona není rozhodnutím o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, neboť správní orgán při jejím projednávání sleduje především veřejný zájem za účelem tzv. veřejně prospěšné stavby a tento zákonem kvalifikovaný veřejný zájem, jehož naplnění je ústřední otázkou rozhodování správního orgánu, vyjadřuje mocenský zásah správního orgánu směřující k uplatnění zájmu obecného, tedy nikoliv pouze zájmu jednotlivce. Z toho vyplývá, že přezkumná činnost rozhodování správních orgánů uplatňujících státní moc prostřednictvím své diskreční pravomoci náleží do jurisdikce soudů správních, nikoliv civilních.

Žalobce se k usnesení o postoupení věci vyjádřil podáním ze dne 13. 7. 2004, v němž vyslovil s právním názorem čtvrtého senátu souhlas a na jeho podporu připojil další argumenty: Rozhodnutím správního orgánu v právní věci by mohlo být jedině rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad omezení vlastnického práva (věcného břemene), které by bylo založeno smlouvou mezi žalobcem a oprávněným z věcného břemene. Žádná taková smlouva však uzavřena nebyla. Jelikož zde žádná taková smlouva nebyla, rozhodl správní orgán autoritativně o omezení žalobcova vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě státem (zákonem) udělené pravomoci. Nerozhodl o věci vyplývající z občanskoprávního vztahu (mezi účastníky řízení žádný občanskoprávní vztah nebyl), ale o věci vyplývající z předpisů práva veřejného, přičemž sledoval veřejný zájem. Občanskoprávní vztah tu nebyl i z toho důvodu, že jeho účastníci mají rovné postavení, což při rozhodování o vyvlastnění nepochybně nemají. Pokud by byla akceptována argumentace krajského soudu, znamenalo by to odmítnutí správních žalob i proti dalším rozhodnutím správního orgánu, jako jsou stavební povolení, rozhodnutí o odstranění stavby či rozhodnutí o vyklizení stavby. Ačkoliv tato rozhodnutí mají dopad na občanskoprávní vztahy, jde o rozhodnutí veřejnoprávní, v nichž správní orgán mocenským způsobem na

základě státem udělené pravomoci rozhoduje o právech a povinnostech účastníků správního řízení. Jedním ze základních znaků občanskoprávního vztahu je rovnost jeho účastníků (§ 2 odst. 2 občanského zákoníku). V případě vyvlastnění proti vůli vlastníka, ve veřejném zájmu a ve prospěch třetí osoby, v žádném případě o rovnoprávné postavení mezi vlastníkem a osobou, v jejíž prospěch je vyvlastněno, nejde. V občanskoprávním vztahu si samotný vlastník určuje, jakým způsobem se svým majetkem naloží. V rámci rozhodnutí o vyvlastnění je vlastník na svém vlastnickém právu omezen či dokonce tohoto práva zbaven proti své vůli mocenským zásahem státního orgánu. Žalobce dále poukázal na prvorepublikovou judikaturu Nejvyššího správního soudu, jakož i na to, že rozhodnutím o omezení vlastnického práva bylo v jeho případě také skrytě rozhodnuto o zřízení ochranného pásma, což je jednoznačně veřejnoprávní rozhodnutí.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 – 12, uvážil o věci takto:

Posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (pro oba zásahy do vlastnického práva používá § 108 stavebního zákona legislativní zkratku vyvlastnění) má zásadní procesněprávní význam pro určení, zda k projednávání a rozhodování těchto věcí je dána pravomoc civilních soudů na straně jedné, či pravomoc správních soudů na straně druhé (§ 7 o. s. ř.), resp. v jakém rozsahu je dána civilní soudní pravomoc a v jakém soudní pravomoc správní. Názor považující vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene za soukromoprávní institut odmítá přezkoumat rozhodnutí správního orgánu v této věci ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.] a odkazuje navrhovatele na civilní řízení soudní, kde bude jeho věc projednána obecným soudem v řízení podle části páté o. s. ř. Toto řízení má hybridní povahu přezkumnou i nalézací, a od správního soudnictví se významně odlišuje nejen např. vymezením okruhu účastníků, ale především způsobem rozhodnutí soudu v situaci, kdy soud shledá rozhodnutí správního orgánu nesprávným: civilní soud rozhodne sám přímo ve věci, zatímco správní soud by napadené rozhodnutí toliko zrušil, věc vrátil žalovanému a zavázal jej svým právním názorem. Naopak názor, který považuje vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene za institut práva veřejného, ústí v závěr o pravomoci správních soudů.

Judikaturou Nejvyššího správního soudu dosud zastávaný názor o právní povaze vyvlastnění vycházel z argumentace, že rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem, a že věcná práva jsou evidentně právem soukromým. Tento právní názor však nedostatečně přesně identifikuje předmět soudního řízení tím, že směřuje vlastnické právo na straně jedné, a zásah do vlastnického práva na straně druhé, a proto je neudržitelný. Je nezbytné si uvědomit, že subjektivní vlastnické právo je sice soukromým a nadto absolutním právem, ale že není právem neomezeným. V průběhu doby se prosadila koncepce vlastnictví jako sociální funkce, vyjadřovaná tezí, že vlastnické právo zavazuje. Tato koncepce reflektuje to, že vlastnické právo je pojmově omezeno, přičemž tato omezení jsou dvojího druhu: jde jednak o omezení vnitřní (pojmová), a jednak vnější. Právním důvodem vnějších omezení může být zákon (upravující soukromoprávní či veřejnoprávní vztahy), může jím být správní či soudní rozhodnutí a může jím být rovněž právní úkon samotného vlastníka. Stejně tak lze uvažovat o soukromoprávním či veřejnoprávním titulu, který způsobí (relativní) zánik vlastnického práva pro dosavadního vlastníka, a vznik vlastnického práva vlastníka nového: tak dojde-li k uzavření smlouvy o převodu věci (kupní, darovací, směnné), nepochybně se jedná o soukromoprávní úkon.

Vlastnického práva lze však pozbyt (a nabýt) např. také v soudní či správní exekuci na prodej movitých či nemovitých věcí: daňovou exekuci na prodej movitých nebo nemovitých věcí jistě nikdo nebude považovat za soukromoprávní záležitost, přestože zasahuje do vlastnického práva povinného.

Shora uvedenou tezi, nesprávně považující rozhodování o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene za rozhodování o vlastnickém právu, lze spolehlivě vyvrátit i pomocí argumentu *reductio ad absurdum*. Dovedena k absurdním důsledkům by totiž uvedená teze znamenala, že jakýkoliv zásah do vlastnického práva - byť by k němu došlo správním aktem - nelze přezkoumávat ve správním soudnictví, ale pouze v rámci obecné justice. Do subjektivního vlastnického práva, t. j. vůči všem působícího oprávnění vlastníka věc držet, užívat a požívat a disponovat s ní, lze zasáhnout nejrůznějšími způsoby, a přesto pouhá skutečnost, že došlo k zásahu do soukromého práva sama o sobě evidentně neznámá, že i takový zásah má soukromoprávní charakter. Do vlastnického práva zasahuje např. i ten, kdo cizí věc zničí, poškodí či učiní neupotřebitelnou. Do vlastnického práva lze ovšem zasáhnout nejen protiprávně, ale i po právu: prohlášení věci za kulturní památku velmi omezuje vlastníka ve způsobu užívání věci a v dispozicích s ní; stejně tak vlastníka omezuje stavební úřad, pokud mu nařídí provést údržbu stavby, nezbytné úpravy či dokonce stavbu odstranit. Do subjektivního vlastnického práva povinného výrazně zasáhne shora zmíněná daňová exekuce, v důsledku níž povinný pozbuje svého vlastnického práva k exekuovaným movitým či nemovitým věcem. Příklady je celá řada a patrně není třeba hledat další, neboť již to, co bylo uvedeno, dokazuje neschůdnost dosavadní argumentace. Konec konců lze připomenout správný postřeh Hoetzelův, že na veřejnoprávním charakteru expropriace se nic nemění tím, že některé účinky expropriačního nálezu jsou soukromoprávní, tedy že se vyvlastnitel stává vlastníkem vyvlastněné věci (Československé správní právo, část všeobecná, s. 286).

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, tedy není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Jinak řečeno, předmětem správního řízení bylo omezení vlastnického práva či jeho zánik, přičemž toto řízení vyústilo v právní titul, jímž bylo vlastnické právo omezeno nebo zaniklo. 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.

Důsledná identifikace předmětu řízení byla typická i pro prvorepublikovou judikaturu. Velmi instruktivní je v této souvislosti rozhodnutí Nejvyššího soudu publikované ve sbírce Vážný pod č. 8049, z něhož je zcela namístě odcitovat část odůvodnění: „O přípustnosti pořadu práva rozhoduje jen povaha uplatňovaného práva neb nároku, zda je to právo soukromé čili nic (§ 1 j. n.), nikoli tedy povaha nabývacího úkonu, zda je veřejnoprávní či soukromoprávní, zejména tedy, zda je veřejnoprávním či soukromoprávním nabývací titul, zde titul tvrzeného vlastnictví žalobkyně, nebo také titul nároků jejího odpůrce. Každé vyvlastnění jest veřejnoprávním titulem, avšak, jde-li potom o to, by vyvlastnitel uplatnil vlastnictví podle svého tvrzení z titulu toho nabytí proti třetím osobám, nemůže to jinak učiniti než pořadem práva. Na správní cestě může se sice rozhodovati o jeho titulu, můžeť tento ve vyšší správní stoličce po případě tedy Nejvyšším správním soudem býti zrušen,

a zrovna tak tomu může býti také s titulem odpůrcovým, když je rovněž veřejnoprávní, avšak rozhodnouti potom otázku vlastnictví mezi oběma takovými uchazeči ve správní cestě nelze, poněvadž není prostředku, kterým by před správní stolicí konflikt takový mohl býti přiveden tak, by stolice ta mohla vzíti v úvahu oba tituly a navzájem je co do jich síly a moci odvážit: správní cesta jest otevřena jen pro každý z těch titulů o sobě a teprve soud jest povolán, by tituly vážil a přiznal právo silnějšímu (§ 372 občanského zákoníku stejný princip § 348 občanského zákoníku).“

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene se nabízí různé cesty: především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich není natolik spolehlivá, aby vždy dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě. Nejméně spolehlivá – byť nejjednodušší – je bezpochyby zájmová teorie, jejíž 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.). Je však notorietou, že mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice a že nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Tato skutečnost je způsobena i tím, že určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných; již z tohoto důvodu nemůže být kritérium zájmu diferenciacním kritériem třídění práva. Právní úprava vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva – ať již na úrovni ústavního či jednoduchého práva – sice požadavek veřejného zájmu explicitně formuluje, avšak nelze nevidět, že stavební zákon v § 108 odst. 2 písm. d) počítá i s tím, že vyvlastnit je možné ve veřejném zájmu pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě. Ačkoliv zákon označuje vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě za veřejný zájem, může v konkrétním výjimečném případě jít o zájem výlučně soukromý: vyvlastněním se nebude sledovat obecné blaho, ale toliko blaho toho, kdo se potřebuje k pozemku či ke stavbě dostat. Dále je možno poukázat na zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který neponechal na posouzení správnímu orgánu, zda v konkrétním případě je či není naplněn obsah institutu veřejného zájmu, ale s odkazem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a § 108 odst. 2 písm. a) a f) stavebního zákona autoritativně v § 1 a v § 2 odst. 5 stanovil, že všechny v tomto zákoně blíže specifikované stavby „jsou veřejným zájmem“, správní řízení prováděná správními úřady ve věcech stavby obchvatu jsou řízeními ve veřejném zájmu, přičemž „veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu obchvatu se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon“. Za situace, kdy je institut veřejného zájmu používán nepřesně, a za veřejný zájem je označováno něco, co jím evidentně není, popř. něco, o čemž není jisté, zda jím je, nelze veřejnému zájmu přiznat povahu diferenciacního kritéria třídění práva na soukromé a veřejné. Nelze konečně pustit ze zřetele to, že právní povaha vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva není jediným institutem, ohledně jehož soukromoprávnosti či veřejnoprávnosti existují pochybnosti: zvolená metoda řešení těchto problémů by proto měla být použitelná obecněji; je třeba se vyvarovat *ad hoc* přístupů, jejichž důsledkem by byla nečitelnost rozlišování soukromého a veřejného práva, a tedy další snižování právní jistoty ohledně přístupu ke spravedlnosti.

Podle mocenské teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato teorie

poskytuje velmi instruktivní vodítko, ale není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv). Nicméně aplikujeme-li tuto teorii na případ vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, dospějeme 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.

Organická teorie přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v rámci nichž jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému svazu (veřejnoprávní korporaci). Jestliže účastníci vstoupili do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, jde o poměr práva soukromého. I tato teorie vede k závěru, že vyvlastnění či zřízení věcného břemene správním aktem je záležitostí veřejnoprávní, neboť jedním z účastníků tohoto vztahu je stát, který zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (např. jako by tomu bylo 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 (srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva. UJEP, Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je 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, zatímco 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. Existují však i výjimky, kdy postavení účastníků právního vztahu nelze vtěsnat do uvedeného binárního modelu. K těmto případům lze přiřadit v současné době především problematiku veřejnoprávních smluv, či soukromoprávních smluv spotřebitelských. Pohlížíme-li však na tyto instituty pomocí kriteria metody právní regulace, lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy mají skutečně veřejnoprávní povahu,

neboť v rámci nich dochází k integraci významných objektivních zájmů, přičemž míra účasti subjektů, které takové smlouvy uzavírají, tedy míra jejich dispoziční autonomie je značně omezena, neboť zde neplatí zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, ale zásada právě opačná; v rámci spotřebitelských smluv je sice na jednu stranu patrné, že jejich účastníci nemají absolutně rovné postavení, neboť dodavatele tíží daleko více povinností než spotřebitele, avšak děje se tak za účelem odstranění reálné ekonomické nerovnosti a dosažení alespoň přibližné smluvní spravedlnosti, přičemž i míra dispoziční autonomie obou stran je i přes jistá omezení značně rozsáhlá, neboť se zde uplatňuje zásada vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno.

Na základě shora uvedeného vymezení metody právní regulace lze konstatovat, že ohledně samotného vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou expropriát (vyvlastňovaný) a expropriant (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 12. 1993, č. j. 6 A 10/92 - 27, uveřejněný v časopise Správní právo č. 5/1994, s. 295 a násl., pod číslem 53: „Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku; osoba, která neúspěšně podala takový návrh u správního orgánu se proto nemůže u soudu dovolat toho, že byla na takovém právu zkrácena.“), ale toliko expropriát na straně jedné a stát reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Vyvlastňovaný 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 expropriátovi, t. j. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, t. j. rozhodne o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle expropriáta 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 vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům; je přitom nerozhodné, zda správní orgány rozhodovaly podle stavebního zákona, podle zákona o telekomunikacích, podle zákona o pozemních komunikacích, či podle zákonů jiných, neboť povaha analyzovaného institutu je pořád stejná.

Naproti tomu otázka náhrady za vyvlastnění je již otázkou soukromoprávní, a proto v případném sporu by nerozhodoval správní soud, ale soud civilní. Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, t. j. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, t. j. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.

Posuzovanou otázku lze uzavřít tak, že je nezbytné rozlišit, zda předmětem řízení je otázka vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem zřízeným správním aktem na straně jedné, či zda je předmětem řízení spor o vlastnické právo na straně druhé. Rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva věcným břemenem, pak rozhodoval ve veřejnoprávní a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů. Naopak pravomoc

civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případném rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty.

Rozšířený senát věc vrátil čtvrtému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí s tím, aby ji rozhodl v souladu s právním názorem vyjádřeným v citovaném usnesení.

Nejvyšší správní soud (čtvrtý senát) tak uzavírá, že v projednávané věci nebyly dány podmínky odmítnutí stěžovatelovy žaloby podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., když Krajský soud v Brně argumentoval tím že, řízení podle § 108 a násl. stavebního zákona je rozhodováním orgánu moci výkonné o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů. K dané věci lze ještě v souladu s námitkou obsaženou v kasační stížnosti poznamenat, že rozhodnutí žalovaného vlastně ani nebylo rozhodnutím o věci, nýbrž šlo o zamítnutí odvolání z důvodu jeho opožděného podání, i když se nad rámec potřebného odůvodnění odvolací správní orgán věcnými námitkami odvolatele také zabýval. Spornou otázkou tak nebylo to, zda vyvlastnění podle stavebního zákona je veřejnoprávním či soukromoprávním institutem, ale zda žalovaný správně aplikoval procesní předpis, konkrétně ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu. Důsledkem případného rozhodnutí Krajského soudu v Brně by tak bylo pouze to, zda žalovaný mohl odmítnout podané odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu z důvodu opožděnosti, či zda bylo jeho povinností projednat toto odvolání po věcné stránce.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 110 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. 12. 2004

JUDr. Dagmar Nygrínová

předsedkyně senátu