

Usnesení

Zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Karel Podolka a soudci JUDr. Marie Žiškova, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Pavel Pavlík a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Okresního soudu v Jindřichově Hradci na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Jindřichově Hradci a Krajským soudem v Českých Budějovicích, za další účasti žalobce P. M., zastoupeného JUDr. Vladimírem Peškem, advokátem se sídlem 379 01 Třeboň, Žižkovo nám. 51/I, a žalovaných 1) Z. Č., 2) R. Č., 3) V. Č., zastoupených JUDr. Jiřím Švihlou, advokátem se sídlem 370 01 České Budějovice, nám. Přemysla Otakara II. č. 6, a 4) Krajského úřadu Jihočeského kraje v Českých Budějovicích, 370 76 České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, o zřízení věcného břemene, ve věci vedené u Okresního soudu v Jindřichově Hradci pod sp. zn. 6 C 529/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 9. 3. 2004, čj. OREG 6083/2003-OUPI-Bo, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 5. 2004, čj. 10 Ca 63/2004-10, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 4. 8. 2004 se obrátil Okresní soud v Jindřichově Hradci na zvláštní senát s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který vznikl mezi ním a Krajským soudem v Českých Budějovicích ve věci žaloby P. M. proti žalovaným Z. Č., R. Č. a V. Č., v jejichž prospěch bylo rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje zřízeno věcné břemeno k pozemku v žalobcově vlastnictví.

Ze spisu vyplynuly tyto rozhodné skutečnosti:

Městský úřad Třeboň jako příslušný stavební úřad zřídil svým rozhodnutím ze dne 3. 11. 2003, čj. Stav. 1933/4042/200R, na základě § 108 odst. 2 písm. d) stavebního zákona věcné břemeno k tíži žalobce jakožto vlastníka pozemku p. č. 123/16 v k. ú. Ch. u T. a ve prospěch žalovaných jakožto vlastníků domu č. p. 165 na pozemku p. č. 123/18 a domu č. p. 252 na pozemku p. č. 123/2 v tomtéž katastrálním území; za omezení vlastnického práva současně stanovil jednorázovou náhradu.

Krajský úřad Jihočeského kraje svým rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004, čj. OREG 6083/2003-OUPI-Bo, zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou ve správním soudnictví u Krajského soudu v Českých Budějovicích; ten však jeho žalobu odmítl usnesením ze dne 11. 5. 2004, čj. 10 Ca 63/2004-10. V odůvodnění uvedl, že

rozhodnutím o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni zasáhl stavební úřad do vlastnického práva žalobce, které je nutno chápat jako občanskoprávní záležitost. Žalobce tak nebyl dotčen na žádném veřejném subjektivním právu a pravomoc rozhodnout o jeho věci nemá soud ve správním soudnictví, nýbrž podle § 7 odst. 1 o. s. ř. soud v občanském soudním řízení. V usnesení o odmítnutí žaloby poučil krajský soud žalobce též o tom, že ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu v téže věci u místně příslušného okresního soudu.

Žalobce se poučením řídil a dne 8. 6. 2004 podal příslušnou žalobu u Okresního soudu v Jindřichově Hradci; 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 nesouhlas s názorem Krajského soudu v Českých Budějovicích na povahu zásahu do vlastnického práva žalobce; zdůraznil přitom, že správní orgán při rozhodování postupoval podle ustanovení upravujících vyvlastnění, což je institut veřejného práva spočívající v nuceném přechodu vlastnického práva na základě správního aktu. Spornou otázkou ve věci je přiměřenost rozhodnutí správního orgánu a správná aplikace předpisu veřejného práva, byť je toto rozhodnutí spojeno s důsledky, které omezují žalobce v jeho soukromém právu. Jak postup správního orgánu podle předpisů veřejného práva, tak i veřejnoprávní povaha hmotněprávní úpravy svědčí o tom, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím v občanskoprávní záležitosti a má být přezkoumáno ve správním soudnictví. Z tohoto důvodu navrhl Okresní soud v Jindřichově Hradci, aby zvláštní senát vyslovil, že příslušný k rozhodnutí ve věci je Krajský soud v Českých Budějovicích jako soud ve správním soudnictví.

K věci se vyjádřil i zástupce žalovaných. Poukázal na to, že vyvlastňovací řízení podle § 108 a násl. stavebního zákona je projevem výkonu veřejné moci, a proto se i žalovaní ztotožňují s návrhem Okresního soudu v Jindřichově Hradci.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Jindřichově Hradci a Krajským soudem v Českých Budějovicích 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 zvrácen 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 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, jednajícím 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.

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 v rozsahu, který výroku, jímž byla pravomoc určena, odporuje.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. května 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu