

Usnesení

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Karel Podolka a soudci JUDr. Marie Žižková, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Michal Mazanec a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Městského úřadu v Sokolově na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi Městským úřadem v Sokolově a Okresním soudem v Sokolově, ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 9 C 52/97, o zaplacení 1 150 000 Kč s příslušenstvím, za účasti žalobce: Správa a údržba silnic, státní příspěvková organizace, Sokolov, Chebská 282, zast. JUDr. Otto Žižkou, advokátem se sídlem v Sokolově, Slovenská 1074, a žalovaného: město Kraslice, zast. JUDr. Jaroslavem Krůškem, advokátem se sídlem v Karlových Varech, Jaltská 7,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci, vedené u Okresního soudu v Sokolově pod sp. zn. 9 C 52/97, o úhradu nákladů spojených s odstraněním poškození komunikace, je soud.

II. Usnesení Okresního soudu v Sokolově ze dne 29. 3. 2000, čj. 9 C 52/97-33, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným zvláštnímu senátu dne 17. 2. 2003 navrhl Městský úřad v Sokolově, aby zvláštní senát rozhodl ve sporu o pravomoc podle ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Sokolově ve věci tohoto soudu, u něhož napadla žaloba žalobce Správy a údržby silnic, státní příspěvkové organizace, Sokolov, proti žalovanému městu Kraslice o zaplacení 1 150 000 Kč s příslušenstvím.

Ze spisu vyplynuly tyto skutečnosti:

Žalobce Správa a údržba silnic, státní příspěvková organizace, Sokolov, podal dne 17. 12. 1996 u Okresního soudu v Sokolově žalobu o zaplacení částky 1 150 000 Kč s příslušenstvím proti žalovanému městu Kraslice. Podle žalobních tvrzení uzavřel žalobce s žalovaným dne 25. 7. 1994 smlouvu o sdružení za účelem zajištění finančního podílu města Kraslice na provedení rekonstrukce W. ul. v Kraslicích. Podle dodatku ke smlouvě ze dne 21. 4. 1995 se žalovaný zavázal převést na účet žalobce finanční podíl 1 150 000 Kč k dokončení stavby. Při rekonstrukci došlo k poškození komunikace č. 6486/1 v Kraslicích, k níž má žalobce zřízeno právo hospodaření. Žalovanému vznikla podle § 9 odst. 6 tehdy platného zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon, ve znění zákona č. 27/1984 Sb., úplné znění naposledy vyhlášeno pod č. 55/1984

Sb., v textu též „silniční zákon z r. 1961“), povinnost uhradit žalobci jakožto správci komunikace náklady spojené s poškozením a s uvedením komunikace do původního stavu. Potřebná částka na odstranění uvedených následků byla vyčíslena ve smlouvě o sdružení a následném dodatku. Žalovaný však požadovanou částku nezaplatil.

Při závěrečném jednání soudu I. stupně žalobce znovu výslovně uvedl, že předmětem žaloby jsou náklady, které žalobce požaduje za odstranění poškození komunikace a v souvislosti s uvedením komunikace do původního stavu ve smyslu § 9 odst. 6 silničního zákona.

Okresní soud v Sokolově usnesením ze dne 29. března 2000, čj. 9 C 52/97-32, řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Okresnímu úřadu v Sokolově, jehož pravomoc k rozhodnutí o věci je dána. V odůvodnění uvedl, že se žalobce domáhá nákladů ve smyslu § 9 odst. 6 silničního zákona z r. 1961. Dojde-li ke sporu o náhradě těchto nákladů, rozhodne o něm podle § 9 odst. 8 tohoto zákona příslušný silniční správní orgán. Z toho soud dovodil, že v době zahájení řízení nebyla dána soudní pravomoc k řešení uplatněného nároku; měl ji správní orgán. S poukazem na to, že v průběhu řízení byl citovaný zákon zrušen zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (v textu též „silniční zákon z r. 1997“), rozhodl soud o postoupení věci orgánu, který pravomoc nyní má, tj. Okresnímu úřadu v Sokolově, s odkazem na § 40 odst. 3 tohoto zákona.

V návrhu na řešení kompetenčního sporu Městský úřad v Sokolově uvedl, že s přechodem části působnosti Okresního úřadu v Sokolově, který o věci do ukončení své činnosti (31. 12. 2002) nerozhodl, zůstalo rozhodnutí na tomto orgánu. S ohledem na vyjádření určité pochybnosti Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 5. 11. 2002, zaslané tehdy ještě působícímu Okresnímu úřadu v Sokolově o jeho pravomoci, dospěl městský úřad k přesvědčení, že je pro další postup nezbytné postavit najisto otázku, který orgán má pravomoc rozhodnout ve věci samé. Tím vznikl negativní kompetenční spor mezi soudem a orgánem územní samosprávy.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

S účinností od 1. 1. 2003 se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. V kompetenčních sporech rozhoduje zvláštní senát podle tohoto zákona současně zřízený; v rozhodnutí o kompetenčním sporu vychází z právního stavu, který tu je ke dni jeho rozhodnutí.

Nárok žalobce na zaplacení peněžní částky opírající se o § 9 odst. 6 silničního zákona z r. 1961 vznikl za účinnosti tohoto zákona (platnost a účinnost do 31. 3. 1997) a tehdy jej žalobce uplatnil ve své žalobě. Podle tohoto ustanovení při

poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace, které způsobí nebo může způsobit závalu ve sjízdnosti, byl ten, kdo poškození způsobil, povinen uhradit správci komunikace náklady spojené s odstraněním poškození a s uvedením komunikace do původního stavu, pokud se nedohodl se správcem komunikace, že poškození odstraní sám. Ustanovení odstavce 8 určovalo, že dojde-li ke sporu o náhradě nákladů podle odstavců 5 a 6, rozhodne o nich příslušný silniční správní orgán.

Silniční zákon z r. 1997 poté nově upravil nejen kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů, ale především také výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady (§ 1).

Nový zákon z roku 1997 na jedné straně především převzal úpravu hmotněprávní povinnosti dříve upravené zákonem z roku 1961 (jeho § 9 odst. 6) do svého ustanovení § 28 odst. 2. Platí tedy i nadále, že při poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace, které způsobí nebo může způsobit závalu ve sjízdnosti nebo schůdnosti anebo ohrozit bezpečnost silničního provozu podle zvláštního předpisu, musí ten, kdo poškození způsobil, tuto skutečnost neprodleně oznámit vlastníku pozemní komunikace a uhradit mu náklady spojené s odstraněním poškození a s uvedením pozemní komunikace do původního stavu; může se též s vlastníkem pozemní komunikace dohodnout, že poškození odstraní sám.

Naproti tomu – a to je pro posouzení věci podstatné – nový zákon nepřevzal speciální kompetenční úpravu dřívějšího § 9 odst. 8 zrušeného silničního zákona z r. 1961, svěřujícího pravomoc rozhodnout o případném sporu o náhradě nákladů silničnímu správnímu orgánu.

Tato změna nastala ve shodě s vývojem společenských a právních vztahů mezi léty 1961 a 1997 (přesněji řečeno mezi roky 1948 a 1989) a odpovídá ostatně i stávajícím legislativním trendům: také v dalších právních předpisech se československé (české) právo postupně oprostuje od mnohých speciálních úprav, které svěřovaly správním orgánům rozhodování sporů svým charakterem soukromoprávních a přesouvá toto rozhodování do pravomoci soudů. Za všechny ostatní úpravy srov. např. rozhodování administrativní komise o náhradách škod způsobených výkonem práva myslivosti nebo užitkovou zvěří (§ 35 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti), rozhodování správních orgánů telekomunikací o úhradách a poplatcích za používání telekomunikační sítě a telekomunikační výkony (§ 8 a 21 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích), rozhodování poštovního správního úřadu o nárocích vyplývajících z odpovědnosti pošty za věci poštou dopravované (§ 12 zákona č. 222/1946 Sb., o poště), rozhodování pracovních sporů rozhodčími komisemi (vyhláška č. 42/1975 Sb.).

Taková tendence je správná; naznačuje, že svěřit zákonem rozhodování sporu o soukromé právo správnímu orgánu je jednak výjimečné (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu), jednak – od roku 2003 (zákon č. 151/2002 Sb.) – i v těchto případech jsou takové věci následně projednány soudem v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 2 o. s. ř. a část pátá téhož zákona).

V konkrétních věcech pak je nutno řešit dvě zásadní otázky: jednak to, zda určitá právní věc vymezená předpisem správního práva je sporem nebo jinou právní věcí spadající svým vymezením pod režim ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř. (tedy věc soukromoprávní; pokud by šlo o věc veřejného práva, mohla by být projednána soudem ve správním soudnictví - čl. 36 odst. 2 Listiny, § 65 aj. soudního řádu správního), jednak to, zda ji zákon skutečně svěřuje k rozhodování správnímu orgánu a nebo zda o tom mlčí (protože v takovém případě s ohledem na generální vymezení věcné působnosti soudů v občanském soudním řízení bude věc rozhodovat od počátku soud v řízení podle občanského soudního řádu).

Na otázku po charakteru projednávané konkrétní věci není odpověď obtížná: spor o náhradu nákladů za poškození komunikace je sporem mezi vlastníkem (správcem) komunikace a škůdcem. Obě strany tohoto sporu mají rovné postavení, jedna není nadřizena druhé a žádná ze stran nemůže prosadit svou vůli jinak než v kontradiktorním řízení před orgánem, který je k řešení takového sporu povolán zákonem.

Jde tedy o spor vyplývající ze soukromoprávního (občanskoprávního, případně obchodního) vztahu. Tyto spory zásadně a pravidelně náleží rozhodovat soudům (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu); jiným orgánům jen tam, stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 2 o. s. ř.).

Na druhou otázku (zda o náhradě nákladů náleží rozhodovat správnímu orgánu nebo soudu v občanském soudním řízení) lze odpovědět stručně tak, že o věci má rozhodovat soud; argumentačně je třeba rozvést tuto odpověď takto:

Ustanovení zákona, které určuje, který orgán má určitou věc rozhodovat, je ustanovení o působnosti (ustanovení kompetenční). Nutnost, aby správním orgánům byla působnost vymezena přímo zákonem, plyne z práva ústavního (čl. 79 odst. 1 Ústavy).

Bylo již vyloženo, že právní úprava svěřující rozhodování soukromoprávního vztahu do působnosti správního orgánu je výjimkou z obecného pravidla. Takovouto speciální úpravou bylo také kompetenční ustanovení § 9 odst. 8 silničního zákona z r. 1961 („... rozhodne o nich silniční správní orgán.“). Podobné kompetenční ustanovení ale silniční zákon z r. 1997 neobsahuje. Ustanovení tohoto zákona upravující působnost jsou shrnuta v části sedmé (§ 40) pod názvem „výkon státní správy“. Toto ustanovení jednak (v odstavci 1) pojmenovává silniční správní úřady (zpravidla jsou jimi Ministerstvo dopravy a spojů, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností, ale

také obce nebo orgány celní správy), jednak rozhraničuje věcnou a místní příslušnost mezi nimi a vypočítává jejich pravomoci (tedy okruh vrchnostenských prostředků jim svěřených k plnění úkolů). V žádném z těchto ustanovení ale není zmíněna pravomoc rozhodovat spory, které jsou předmětem projednávání řešeného kompetenčního konfliktu (spory o úhradu nákladů, zmíněné v § 28 odst. 2). Z toho – a z ústavní nutnosti založit působnost správního úřadu vždy zákonem – je proto nutno dovodit, že žádný ze silničních správních úřadů nemá pravomoc takové spory rozhodovat.

Je vhodné dodat i to, že vymezení působnosti silničního správního úřadu v § 40 silničního zákona z r. 1997 je zcela typické a legislativně obvyklé. Zcela podobně (totiž pojmenováním jednotlivých správních úřadů na úsecích veřejné správy, vymezením jejich věcné a místní příslušnosti a výčtem jejich pravomocí), tedy ustanoveními o působnosti, příslušnosti a pravomocích jsou konstruovány prakticky všechny odvětvové správní předpisy: srov. k tomu např. § 104 – 108 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, § 38 – 41 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, § 117 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, § 25 – 30 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči a mn. j.

Že by rozhodování sporu o úhradu nákladů, o který tu jde, náleželo do působnosti silničního správního orgánu, nelze vyvodit ani z ustanovení § 44 odst. 1 silničního zákona z r. 1997 („Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.“).

Toto ustanovení zřetelně není kompetenčním, ale procesním předpisem. Vyložit jej lze jen v tom smyslu, že pouze v těch věcech, kde podle kompetenčních ustanovení jedná a rozhoduje silniční správní úřad (v nichž má působnost), a nikoli ve věcech jiných, vede řízení podle správního řádu. Jde o ustanovení ostatně nadbytečné, protože podle správního řádu by správní orgán musel postupovat, i kdyby tohoto ustanovení nebylo (srov. § 1 odst. 1 správního řádu). Jeho skutečný význam spočívá ve výjimkách, protože ustanovení § 44 odst. 1 *in fine* silničního zákona z r. 1997 vyjímá z obecného uplatnění správního řádu některé speciální postupy silničních správních úřadů (výzvy k odstranění věcí a zařízení, zakrytí, odstranění a likvidace reklamních zařízení atp.).

Ustanovení § 44 odst. 1 nelze tedy vyložit tak, že o jakémkoli právním vztahu, o kterém se zákon zmiňuje, rozhodují silniční správní úřady; to by vedlo k absurdním výsledkům, protože zákon se v mnoha směrech dotýká vztahů soukromého práva nebo je dokonce přímo zakládá. Tak např. § 19 odst. 4 zakládá nárok toho, kdo zlikvidoval vrak vozidla, na náhradu nákladů proti vlastníkovu vraku; § 27 odst. 2 vymezuje právo na náhradu škody vzniklé závadou ve sjízdnosti proti vlastníku komunikace, § 27 odst. 4 stanoví odpovědnost vlastníka nemovitosti za škody vzniklé závadou ve schůdnosti na

přilehlém chodníku atd. Ostatně je dostatečně známo, že o škodách, vzniklých pádem na zledovatělém chodníku, rozhodují soudy v občanském soudním řízení, aniž by to jakkoli bylo zpochybňováno.

Také takovéto konstrukce jsou zcela běžné v předpisech správního práva.

Lze tedy shrnout, že má-li správní orgán ve své působnosti rozhodovat o soukromoprávním nároku a jde-li tedy o prolomení generální působnosti soudů, musí takovou působnost správního orgánu výslovně zákon jako působnost založit. Za všechny ostatní příklady viz už jen zákon o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb. ve znění aktuálně účinném) v § 22 odst. 1 stanoví, že mají-li se provádět archeologické výzkumy, je archeologický ústav nebo k tomu oprávněné organizace povinen uzavřít o tom s vlastníkem pozemku dohodu. Teprve nedojde-li k ní, zakládá zákon působnost krajského úřadu rozhodnout o povinnosti vlastníka nemovitosti archeologický výzkum strpět a stanovit k tomu podmínky. Podobně o právu na odměnu za některé archeologické nálezy a o náhradě majetkové újmy za omezení vlastníka nemovitosti (§ 23 a 24 zákona) rozhoduje podle výslovného ustanovení zákona krajský úřad. Také tedy ani u zákona o státní památkové péči by jen jeho samotné procesní ustanovení § 44, zakládající (negativní enumerací, srov. též § 1 správního řádu) povinnost postupovat v řízení ve věcech státní památkové péče podle správního řádu, nestačilo k tomu, aby byla dána působnost orgánu státní památkové péče o takovýchto věcech a sporech ze soukromého práva rozhodovat.

Je možno tedy s poukazem na právě učiněné výklady shrnout:

Žaloba napadla u Okresního soudu v Sokolově ještě za účinnosti silničního zákona z r. 1961 (dne 17. 12. 1996). V této době skutečně soud k rozhodnutí o věci pravomoc neměl, neboť ji zmíněný zákon výslovně svěřoval silničnímu správnímu orgánu. Pokud by okresní soud v této době rozhodl o zastavení řízení pro nedostatek vlastní pravomoci a o postoupení věci správnímu orgánu, byl by rozhodl správně; to však neudělal, v řízení pokračoval a zastavil je až 29. 3. 2000, kdy již byl v účinnosti nový silniční zákon z roku 1997. Podle tohoto zákona již správní orgán neměl působnost o sporné náhradě nákladů rozhodovat. Postoupil-li za této právní situace soud v roce 2000 věc k rozhodnutí správnímu orgánu, pochybil.

Protože i v současné době stále platí, že silniční zákon z r. 1997 již nezakládá působnost silničních správních orgánů rozhodovat o povinnosti k náhradě nákladů podle § 28 odst. 2, a protože jde o nárok soukromoprávní, patří věc podle obecného kompetenčního ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř. do působnosti soudu a nikoli silničního správního úřadu.

Z vyložených důvodů zvláštní senát rozhodl, že příslušným rozhodnout o nároku je soud (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.). Současně podle § 5 odst. 3 téhož zákona zvláštní senát zrušil rozhodnutí okresního soudu, které výroku zvláštního senátu protirečí a kterým soud svou pravomoc k jednání popřel.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu