

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. Marie Žišková, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Pavel Pavlík a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Okresního soudu v Chebu na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi ním a Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobkyně P. P., zastoupené Mgr. Ing. Ladislavou Jindřichovou, advokátkou se sídlem v Klatovech, kapitána Jaroše 110, a žalovaného Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu, Praha 1, Těšnov 17, za další účasti 1) Pozemkového fondu ČR, se sídlem v Praze 1, Ve Smečkách 33, 2) Města Hranice u Aše, se sídlem v Hranicích u Aše, U pošty 182, 3) Krajské správy a údržby silnic Karlovarského kraje, se sídlem v Dolním Rychnově, Chebská 282, 4) CHEVAK Cheb, a. s., se sídlem v Chebu, Tršnická 11, 5) Z. P., 6) J. N., 7) J. N., 8) K. S., 9) J. R., 10) V. S., 11) M. U., 12) J. T., 13) J. V., 14) V. V., 15) J. K., 16) H. D., 17) V. K., 18) Mgr. P. Š., 19) GENELA, s. r. o., se sídlem v Hranicích u Aše, Dobrovského 687, 20) Zemědělské vodohospodářské správy, se sídlem v Chebu, Hradební 17, 21) Lesů ČR, s. p., se sídlem ve Františkových Lázních, Chebská 8, 22) I. K., a 23) Z. K., bytem tamtéž, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy, vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 15 C 217/2004,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu v Praze 1, ze dne 17. 9. 2001, zn. 19414/01-5010/Ži, o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2003, čj. 7 A 121/2001-26, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem došlým zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 3. 12. 2004 se obrátil na tento senát Okresní soud v Chebu s návrhem na rozhodnutí kompetenčního sporu o pravomoc vzniklého ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 mezi ním a Nejvyšším správním soudem ve věci vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 15 C 217/2004.

Z předložených spisů vyplynuly pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Bývalý Okresní úřad v Chebu, samostatný referát Okresní pozemkový úřad, rozhodnutím ze dne 7. 3. 2001, čj. PÚ/574/01-202, jako příslušný správní orgán podle § 12 zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění zákona č. 38/1993 Sb. a zákona č. 217/1997 Sb., s odkazem na § 9

odst. 4 cit. zákona schválil návrh jednoduché pozemkové úpravy v katastrálním území Hranice u Aše ve výroku blíže označený.

Rozhodnutím Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu v Praze 1, ve výroku označeným, bylo odvolání proti uvedenému rozhodnutí zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Proti označenému rozhodnutí odvolacího správního orgánu podala žalobkyně žalobu Vrchním soudu v Praze, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci odvolacímu orgánu ve smyslu § 247 a násl. o. s. ř. v tehdejší znění.

Protože věc nebyla vrchním soudem rozhodnuta do 31. 12. 2002, převzal ji k dokončení podle § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), Nejvyšší správní soud. Ten pak usnesením ze dne 18. 2. 2003, čj. 7 A 121/2001-26, žalobu odmítl a rozhodl o nákladech řízení účastníků. Dospěl k závěru, že „věc rozhodování Okresního úřadu v Chebu - Okresního pozemkového úřadu o pozemkové úpravě podle zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (§ 9 odst. 4 zákona), spadá pod ty případy, kdy správní orgán v mezích své zákonné pravomoci rozhoduje v soukromoprávní věci.“ Uvedl, že pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože jsou v podstatě hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Ochrana vlastníků s prováděnými úpravami nesouhlasících je zajištěna (možností) podání žaloby v občanském soudním řízení podle části páté občanského právního řádu ve znění zákona č. 151/2002 Sb. Podle § 9 zákona č. 284/1991 Sb. okresní pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkové úpravy, pokud s ní souhlasí vlastníci aspoň dvou třetin výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Ve svých důsledcích samotný postup správního orgánu s sebou přináší nikoli převládající autoritativní zásah orgánů veřejné moci vrchnostenským způsobem, nýbrž se předpokládá role arbitra, který za přesně vymezených podmínek může vydat rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy, totiž pokud s ní souhlasí vlastníci alespoň dvou třetin půdy dotčené pozemkovou úpravou. Tento postup lze připodobnit typicky občanskoprávnímu soukromoprávnímu vztahu týkajícímu se způsobu řešení vzájemných vztahů v rámci podílového spoluvlastnictví (§ 139 občanského zákona). Ani v případě pozemkových úprav není důvod uvažovat v odlišných kategoriích, protože jde opět pouze o způsob řešení sporů vzniklých v rámci určitého vlastnického vztahu mezi více vlastníky, o čemž je nadán rozhodovat nikoli soud v prvním stupni, nýbrž správní orgán. Soudní kontrola jeho postupu je umožněna cestou podání žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení, jímž je návrh odmítán Nejvyšším správním soudem, a to ke krajskému soudu, jehož místní příslušnost je dána ustanovením § 7 odst. 2 s. ř., tedy tomu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práva toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh s odkazem na § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl s poukazem na shora učiněné poučení žalobce o možnosti podat žalobu u věcně příslušného soudu.

Žalobkyně poté dne 17. 4. 2003 podala žalobu u Městského soudu v Praze s označením, že jde o žalobu podle části páté o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb., řídící se tak poučením obsaženým v označeném usnesení Nejvyššího správního soudu, v níž vyjadřuje nesouhlas s rozhodnutím o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy v katastrálním území Hranice u Aše a navrhuje, aby soud rozhodl tak, že se tento návrh neschvaluje.

Nejvyšší správní soud poté dne 29. 4. 2003, pod čj. 7 A 121/2001-30, vydal opravné usnesení, jímž opravil poučení z předchozího usnesení potud, že namísto textu o tom, že má být žaloba podána u krajského soudu, má být správně uvedeno, že žaloba má být podána u místně příslušného okresního soudu.

Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 2004, čj. Ncp 3368/2003-24, pak bylo rozhodnuto, že k projednání věci, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 26 C 21/2003, jsou příslušné okresní soudy, a že po právní moci usnesení bude věc postoupena k dalšímu řízení Okresnímu soudu v Chebu; usnesení neobsahuje odůvodnění.

Okresní soud v Chebu namítá nedostatek své pravomoci věc projednat a rozhodnout. Poukazuje především na § 2 zákona č. 284/1991 Sb., podle něhož se pozemkovými úpravami uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují, scelují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemků a vyrovnání jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. V rámci řízení o pozemkových úpravách (jednoduchých či komplexních) tak dochází ke scelování či dělení pozemků, takže se jedná do jisté míry o vyvlastňovací řízení sui generis. Veřejný zájem ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který takové vyvlastnění ospravedlňuje, je pak blíže vymezen v § 2 větě druhé citovaného zákona.

Jakkoli je nepochybné, že se v řízení o pozemkových úpravách rozhoduje o soukromých zájmech vlastníků, jejichž pozemky mají být sceleny či rozděleny, nelze pominout, že se rozhoduje i o zájmech veřejných. Jen z tohoto důvodu jsou pozemkové úpravy slučitelné s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. K pozemkové úpravě může dojít, pokud s ní souhlasí vlastníci alespoň dvou třetin výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Ve vztahu ke zbývajícím třetině tak jde o vyvlastnění ve smyslu uvedeného článku Listiny základních práv a svobod. Při rozhodování o pozemkové úpravě jsou tak dotčeny zájmy soukromé i veřejné. Zde zastoupený veřejný zájem, jež Nejvyšší správní soud zcela pominul, má přitom povahu kvalifikovaného veřejného zájmu, neboť spočívá ve veřejném zájmu na určitém výsledku daného rozhodnutí. Proto je nepřiléhavé i přirovnání řízení o pozemkových úpravách k vypořádání spoluvlastnictví podle § 139 občanského zákoníku, neboť vypořádání spoluvlastnictví je čistě soukromoprávní záležitostí, ve které veřejný zájem absentuje. Z toho plyne, že v daném řízení převažují typické znaky tzv. veřejnoprávní věci. Proto takové rozhodnutí pozemkového úřadu nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu o věci, jež by vyplývala z

občanskoprávních vztahů, jak to má na mysli § 244 odst. 1 o. s. ř., ale jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc tedy spadá do kompetence správního soudnictví.

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

Součástí reformy správního soudnictví, účinné od 1. 1. 2003, bylo také obnovení obecného principu, kdy všude tam, kde zákon svěří správnímu orgánu rozhodování ve věcech soukromého práva, může se ten, kdo s takovým rozhodnutím není spokojen, obrátit na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který bude rozhodovat v kontradiktorním sporu o věci samé (§ 244 a násl. o. s. ř.). Naopak rozhodoval-li správní orgán věc veřejného práva, náleží přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí soudům ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního. Podrobný výklad k otázce rozhraničení působnosti soudů správních a soudů rozhodujících v občanskoprávním řízení a k otázce právního dualismu zvláštní senát zaujal v usnesení ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 93/2003-5 (publikováno pod č. 276/2004 Sb. NSS). V těchto obecných otázkách zvláštní senát pro stručnost odkázal na uvedené usnesení a rovnou přikročil ke zkoumání charakteru rozhodnutí o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru dotyčného správního rozhodnutí o přechodu vlastnických práv se nabízejí různé cesty. Především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě a většinou přichází v úvahu použití jen některé z nich, vždy se zřetelem na konkrétní okolnosti dotyčného právního vztahu.

V daném případě se především nabízí použití zájmové teorie. Její 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.). Účel pozemkových úprav je vymezen přímo v zákoně, konkrétně v § 2 zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, jak správně poukazuje ve svém návrhu již okresní soud. Podle tohoto ustanovení pozemkovými úpravami se uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemků a vyrovnání jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. Veřejný zájem na provedení pozemkových úprav (v případě potřeby) je tedy jasně vyjádřen již v tomto zákonném ustanovení, zejména pak ve větě druhé. Je třeba dále také připomenout, že ne jinak k této otázce přistupuje právo nové. I zákon č. 139/2002 Sb., který s účinností od 1. 1. 2003 zrušil zákon č. 284/1991 Sb., vymezuje v úvodních

ustanoveních účel pozemkových úprav, a to velmi podobně: „*Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování.*“

Zároveň je třeba poukázat na to, že správní orgán v tomto případě autoritativně zasahuje do vlastnických práv. Předmětem řízení před soudem není sama otázka vlastnického práva, není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o přechodu vlastnických práv, tedy rozhodnutí o založení, byť i zčásti nových, od dosavadního stavu odlišných práv. Právě tento právní titul, nikoliv vlastnické právo samotné a jeho povaha, je určující pro stanovení, zda věc náleží do pravomoci soudů ve věcech občanskoprávních anebo soudů ve věcech správního soudnictví.

Ze všech těchto důvodů zvláštní senát vyslovil podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu v Praze 1, o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy, náleží soudu ve správním soudnictví.

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 i soudy. Dále tedy bude Nejvyšší správní soud pokračovat v řízení o podaném opravném prostředku (žalobě), který mu byl postoupen.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. února 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu