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 Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Cheb na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi Ministerstvem zemědělství – Pozemkovým úřadem Cheb a Okresním soudem v Chebu, za další účasti žalobkyně M. H., a žalovaného Pozemkového fondu České republiky, se sídlem Ve Smečkách 33, 110 00 Praha 1, ve věci nařízení předběžného opatření spočívajícího v omezení dispozice s pozemkem p. č. 16 v kat. území Ú., obec Mariánské Lázně, okres Cheb,

takto:

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci nařízení předběžného opatření spočívajícího v omezení dispozice s pozemkem p. č. 16 v kat. území Ú., obec Mariánské Lázně, okres Cheb, je soud.

II. Usnesení Okresního soudu v Chebu ze dne 22. 11. 2000, čj. 6 Nc 405/99-19, se zrušuje.

Odůvodnění:

Dne 21. 7. 2003 se obrátilo Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Cheb na zvláštní senát s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Chebu ve věci žaloby žalobkyně M. H. proti žalovanému Pozemkovému fondu ČR o nařízení předběžného opatření spočívajícího v zákazu dispozice s nemovitostí.

Ze spisu vyplynuly tyto skutečnosti:

Žalobkyně podala dne 15. 8. 2000 u Okresního soudu v Chebu návrh na nařízení předběžného opatření, jímž by soud žalovanému uložil neučinit žádný úkon, kterým by bylo změněno vlastnictví státu k pozemku p. č. 16 v kat. území Ú., obec Mariánské Lázně, okres Cheb, omezena vlastnická práva státu k tomuto pozemku nebo byl tento pozemek zatížen závazky, a to až do doby rozhodnutí Ministerstva zemědělství o stížnosti žalobkyně na postup Pozemkového fondu České republiky (dále jen „pozemkový fond“) při přidělování náhradních pozemků podle zákona č. 229/1991 Sb. (dále též „zákon o půdě“).

Okresní soud v Chebu zastavil řízení o vydání předběžného opatření svým usnesením ze dne 22. 11. 2000, čj. 6 Nc 405/99, neboť projednávaná věc nespadá podle jeho názoru do pravomoci soudů v občanském soudním řízení; zároveň vyslovil, že věc bude po právní moci usnesení postoupena Okresnímu pozemkovému úřadu v Chebu. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na to, že žalobkyně se domáhá vydání předběžného opatření z důvodu vypořádání svých restitučních nároků, které zčásti nemohly být uspokojeny přímým vydáním nemovitosti podle § 6 odst. 1 zákona o půdě. Náhradní plnění, kterým tyto nároky měly být uspokojeny, se však provádí podle § 11 odst. 2 tohoto zákona a nejde tedy

o věc vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních nebo obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu). Pravomoc soudu k projednání a rozhodnutí sporů vznikajících při uspokojování restitučních nároků náhradním plněním podle § 11 odst. 2 zákona o půdě by musela být stanovena zákonem; zákon o půdě nicméně takovou pravomoc nezakládá. Naopak podle § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. je dána pravomoc vykonávat činnost podle zákona o půdě, popřípadě podle dalších zvláštních předpisů, okresnímu pozemkovému úřadu.

Okresní pozemkový úřad v Chebu vrátil věc svým přípisem ze dne 26. 3. 2001 Okresnímu soudu v Chebu. Uvedl, že zákon č. 284/1991 Sb. sice zakládá pravomoc pozemkových úřadů vykonávat činnost podle zákona o půdě, avšak nikoli v celém rozsahu: výkon některých činností svěřují ustanovení zákona č. 284/1991 Sb. i jiným subjektům (okresním či krajským soudům, povinným osobám apod.). Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o půdě pak výslovně uvádí, že náhradní pozemky převede oprávněné osobě pozemkový fond. Pozemkový úřad není oprávněn zasahovat do jednání mezi oprávněnou osobou a pozemkovým fondem a závěr o jeho pravomoci rozhodovat v projednávané věci je tak nesprávný.

Okresní soud v Chebu reagoval přípisem ze dne 29. 1. 2003, v němž konstatoval, že postup okresního pozemkového úřadu nemá oporu v zákoně, a vrátil věc Ministerstvu zemědělství – Pozemkovému úřadu Cheb, na nějž působnost tohoto správního orgánu přešla. Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Cheb jako navrhovatel pak předložilo věc k rozhodnutí zvláštnímu senátu.

Odpůrce – Okresní soud v Chebu – se k věci nevyjádřil s poukazem na to, že nemá k dispozici příslušný spis; žalobkyně zaslala zvláštnímu senátu listiny dokládající její několikaleté úsilí domoci se rozhodnutí ve své věci (žalobami u obecného soudu i u soudu správního), případně dosáhnout vydání pozemku jinou cestou (podnětem k Veřejnému ochránci práv).

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Ministerstvem zemědělství – Pozemkovým úřadem Cheb a Okresním soudem v Chebu se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Pravomoci pozemkových úřadů, resp. okresních pozemkových úřadů, při rozhodování podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, byly podle názoru okresního soudu v době jeho rozhodování obecně stanoveny v § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, podle nějž okresní pozemkové úřady vykonávají činnost podle zákona o půdě, popřípadě podle dalších zvláštních předpisů. Obdobná formulace je obsažena i v § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, jímž byl s účinností k 1. 1. 2003 zrušen zákon právě citovaný.

Okresní soud popírá svou pravomoc ve věci rozhodovat proto, že v ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. spatřuje obecně založenou pravomoc pozemkových úřadů k rozhodování podle zákona o půdě. Tak tomu však není.

Pozemkový úřad je sice orgánem, který postupuje podle zákona o půdě nejčastěji; tento zákon nicméně vždy výslovně přiřazuje konkrétní pravomoci k rozhodování – resp. stanoví povinnosti – při jednotlivých úkonech podle zákona o půdě jak pozemkovým úřadům, tak i jiným subjektům (příslušnému orgánu státní správy republiky – § 6 odst. 6; příslušnému ústřednímu orgánu státní správy republiky – § 17 odst. 6; pozemkovému fondu – § 11 odst. 2, § 17 odst. 3, § 18a; soudu, jak bude pojednáno níže), a neobsahuje žádnou obecnou klauzuli, která by pozemkovým úřadům přikazovala rozhodovat ve sporech a jiných právních věcech plynoucích ze zákona o půdě všude tam, kde zákon nesvěřuje tuto pravomoc jinému subjektu. Ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. takovou klauzulí není. Zákon č. 284/1991 Sb., jak vyplývá z jeho § 1, vymezujícího účel tohoto zákona, jednak upravoval řízení o pozemkových úpravách a dále zřízení a funkci pozemkových úřadů; v části druhé (označené nadpisem Pozemkové úřady) pak v § 11 stanovil soustavu pozemkových úřadů (tvořenou okresními pozemkovými úřady a ústředním pozemkovým úřadem), v následných § 12 a § 13 vymezoval působnost okresních pozemkových úřadů a ústředního pozemkového úřadu. Ustanovení § 12 tedy jako celek vymezuje působnost, k níž je pozemkový úřad povolán, jeho písmeno a) pak obecně odkazuje na působnost pozemkového úřadu podle zákona o půdě, normativního významu však nabývá pouze ve spojení s ustanoveními zákona o půdě, která konkrétní pravomoc pozemkového úřadu zakládají (§ 4a, § 9 odst. 2, 5, § 19 odst. 2). Jinak řečeno, pozemkovým úřadům náleží pravomoc k rozhodování, popř. dalším činnostem podle zákona o půdě pouze v rozsahu, v jakém ji zakládá zákon o půdě, ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. tuto skutečnost pouze deklaruje, aniž by jakkoliv tuto působnost rozšiřovalo či naopak zužovalo. Okresní soud se tedy mýlil, dovozoval-li pravomoc pozemkového úřadu k rozhodování o právní věci žalobkyně z § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb.; nezakládá ji však ani § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 139/2002 Sb.

Okresní soud se rovněž mýlí, má-li za to, že postup podle § 11 odst. 2 zákona o půdě není věcí vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních nebo obchodních vztahů a že pravomoc soudu by byla dána pouze tehdy, pokud by byla příslušným zákonem výslovně založena. Toto ustanovení je součástí zákona o půdě, který upravuje mj. i četné vztahy vznikající mezi pozemkovým úřadem a oprávněnou osobou ve správním řízení; z toho však neplyne, že postup podle § 11 odst. 2 zákona o půdě se děje ve správním řízení. Citované ustanovení upravuje postup pozemkového fondu, tedy subjektu od pozemkového úřadu odlišného. Zatímco pozemkový úřad jako správní orgán schvaluje dohody o vydání nemovitosti, resp. rozhoduje o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti (§ 9 odst. 2, 4 zákona o půdě), a činí tak ve správním řízení, pozemkový fond – který je právnickou osobou zřízenou zákonem za účelem správy majetku státu a jeho převodu na jiné osoby – převádí bezúplatně náhradní pozemky do vlastnictví oprávněných osob v případě, že pozemky, na něž tyto osoby uplatnily nárok podle zákona o půdě, nelze vydat. Převod náhradních pozemků přitom není rozhodováním ve správním řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího

soudu ze dne 10. 5. 2000, sp. zn. 24 Cdo 212/2000). Je tu tedy dána nejen různost subjektů (pozemkový úřad – pozemkový fond), nýbrž též kvalitativní odlišnost postupů, kterými tyto subjekty vykonávají pravomoci či naplňují povinnosti stanovené jim zákonem. Zakládá-li toto ustanovení povinnost pozemkového fondu vůči oprávněné osobě, je třeba hodnotit skutečnou povahu právního vztahu mezi těmito dvěma subjekty bez ohledu na to, že zákon, který takovému vztahu dává vzniknout, upravuje i vztahy mezi správním orgánem a oprávněnou osobou.

Vztah mezi pozemkovým fondem a oprávněnou osobou není vztahem mocenským: pozemkový fond v něm není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech oprávněné osoby bez ohledu na její vůli. Náhradní pozemek se převádí na oprávněnou osobu na základě dohody mezi ní a pozemkovým fondem; převod je tak podmíněn souhlasem oprávněné osoby, která nemůže být k uskutečnění převodu nucena. To, jaký pozemek bude převeden, však záleží na možnostech pozemkového fondu, nikoli na přání oprávněné osoby: pozemkový fond je totiž v tomto vztahu dlužníkem a v případě, že existuje více způsobů splnění závazku, má právo volby dlužník (§ 561 odst. 1 občanského zákoníku). Oprávněná osoba se tak nemůže domáhat vydání konkrétního pozemku, který si sama vybrala (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 1997, sp. zn. 2 Cdon 522/96, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2000, sp. zn. 35 Co 4/2000). Nemá-li oprávněná osoba zájem o žádný z pozemků nabízených jí pozemkovým fondem, náleží jí finanční náhrada dle § 16 odst. 1 zákona o půdě.

Vztah mezi pozemkovým fondem a oprávněnou osobou je charakterizován rovností obou subjektů. Žádná ze stran tohoto vztahu nemůže druhé straně jednostranně vnutit svou vůli; zákon naopak předpokládá, že strany budou formovat podobu vzájemného vztahu dohodou. Vztah, na jehož utváření se obě strany podílejí stejnou měrou, je vztahem soukromoprávním, v daném případě občanskoprávním; k projednávání a rozhodování sporů a jiných právních věcí plynoucích z takového vztahu jsou příslušné soudy, pokud jejich rozhodování zvláštní zákon výslovně nesvěřuje jiným orgánům (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu). Jestliže proto zákon o půdě ve vztahu k vydání náhradních pozemků podle § 11 odst. 2 uvedeného zákona rozhodovací pravomoc pozemkových úřadů ani jiných orgánů nezakládá, náleží rozhodnout o věci do pravomoci soudu v občanském soudním řízení. Proto zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu.

Samotný zákon o půdě výslovně svěřuje řešení četných sporných situací soudu. Soudy v občanském soudním řízení tak rozhodují například o vlastnickém právu k nemovitosti ve vlastnictví fyzické osoby (§ 8 odst. 1), o nárocích vůči jiným oprávněným osobám, jimž byla vydána nemovitost (§ 13 odst. 2), o náhradě za takovou nemovitost, případně o zrušení smlouvy, jíž byla nemovitost zcizena (§ 8 odst. 4), o způsobu náhrady za majetek dle § 14 a § 15 zákona o půdě (§ 16 odst. 6), o náhradě živého a mrtvého inventáře (§ 20 odst. 3), o převodu stavby vlastníkovi pozemku (§ 22 odst. 7). Skutečnost, že tyto případy rozhodovací pravomoci soudů jsou v zákoně o půdě výslovně uvedeny, však neznamená, že v jiných situacích vzniklých při výkonu práv a povinností podle zákona o půdě soudy rozhodovat

nemají. Pravomoc soudů k rozhodování v občanském soudním řízení se odvíjí od povahy právního vztahu: je-li tento vztah vztahem občanskoprávním, pracovním, rodinným či obchodním, postačí k založení pravomoci soudu – nejedná-li se o věci, v nichž lze řízení zahájit i bez návrhu – aby jedna ze stran vztahu vyjádřila vůli po řešení sporu ze vztahu vzniklého. Pravomoc soudu k řešení takového sporu není třeba výslovně uvádět v zákoně: tak je tomu jen u „jiných věcí“ ve smyslu § 7 odst. 3 občanského soudního řádu; takovou věcí však věc žalobkyně není.

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 okresního soudu, který výroku, jímž byla kompetence určena, odporuje.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2004

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu