ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **S., spol. s r. o.**, zast. Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem, se sídlem Zelený pruh 95/97, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem, se sídlem Riegrova 12, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2003, č. j. 30 Ca 237/2002 – 23,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2003, č. j. 30 Ca 237/2002 – 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení výše označeného usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Okresního úřadu v Prostějově, referátu regionálního rozvoje ze dne 21. 5. 2002, č. j. RR 178/2002-Ti. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 25. 3. 2002, č. j. SÚ 596/02-Tom, kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. o telekomunikacích. Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, neboť rozhodnutí stavebního úřadu podle § 108 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., je rozhodnutím orgánu moci výkonné o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů; proto žalobu podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), odmítl a stěžovatele poučil o tom, že si může podat žalobu k místně příslušnému okresnímu soudu.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Konkrétně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní povahu institutu vyvlastnění a v důsledku toho vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. V dané věci se jedná o zamítnutí návrhu stěžovatele, aby stavební úřad vydal rozhodnutí

o zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, tedy rozhodnutí o vyvlastnění – nuceném omezení vlastnického práva na základě veřejnoprávního předpisu - tel. zákona, postupem podle § 108 zákona č. 50/1976 Sb. Je pravdou, že při vyvlastnění se v konečném důsledku jedná o zásah do vlastnického práva, tento zásah je ovšem evidentně svou povahou zásahem veřejnoprávním a vyvlastnění jako takové je institutem veřejného práva; je prováděno výlučně ve veřejném zájmu, orgánem veřejné moci a mimo sféru smluvní svobody charakteristickou pro vztahy soukromého práva. K vyvlastnění dochází po splnění zákonem stanovených podmínek i proti vůli vlastníka pozemku a děje se tak nikoli pouze v zájmu toho, kdo vyvlastnění navrhl, nýbrž je jím sledován i zájem veřejný. Argumentace soudu, že se v daném případě jedná o rozhodnutí o majetkovém, vlastnickém vztahu a tedy jde o soukromoprávní věc, je zcela nepřípadná, neboť i ve věcech spadajících do sféry veřejného práva mohou být v konečném důsledku dotčena vlastnická práva určitého subjektu. V dané věci byl podán návrh na vyvlastnění – zřízení věcného břemene stavebním úřadem dle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. a věc se tak dostala do sféry práva veřejného s tím, že zřízení věcného břemene není jen v zájmu stěžovatele, nýbrž je zde dán veřejný zájem na vyvlastnění. Věcné břemeno v daném případě může být zřízeno autoritativně správním orgánem i proti vůli vlastníka pozemku, který ve vyvlastňovacím řízení nemá rovné postavení se stěžovatelem; správní orgán tak nerozhoduje spor mezi dvěma účastníky v rovném postavení, ale hájí veřejný zájem, pro který vyvlastnění povolí či nepovolí, přičemž v projednávané věci má stěžovatel právo na to, aby věcné břemeno bylo zřízeno, neboť jsou splněny všechny podmínky zákonem požadované. Krajský soud tak podle stěžovatele pochybil, když žalobu odmítl. Vzhledem k uvedenému navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Krajského soudu v Brně a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s kasační stížností napadeným rozhodnutím krajského soudu, neboť se domnívá, že dojde-li k realizaci stavby, aniž by byl upraven vztah stavebníka k pozemku, jde o stavbu na cizím pozemku, ke které je oprávněn vyvlastňovat pouze soud (ustanovení § 135c občanského zákoníku). Proto nelze žádat po správním orgánu, aby dodatečně zhojil nezákonný zásah stavebníka do vlastnických práv vlastníka pozemku. Poté, co stavba již byla realizována, aniž by byl upraven vztah k pozemku, jde o úpravu poměrů stavby na cizím pozemku, což je podle žalovaného výsostnou záležitostí soukromého práva. Žalovaný tak navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Brně v mezích jejího rozsahu a důvodů uplatněných ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 90 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, držitel telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě a držitel osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí určených výhradně k jednosměrnému šíření televizních signálů po vedení jsou ve veřejném zájmu oprávněni:

a) zřizovat a provozovat na cizích pozemcích nadzemní a podzemní vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovacích bodů, telefonní budky pro veřejné telefonní automaty, přetínat tyto pozemky vodiči a umísťovat v nich vedení telekomunikační sítě,
b) po dohodě s vlastníkem budovy zřizovat a provozovat v cizích budovách vnitřní telekomunikační rozvody, koncové body telekomunikační sítě, přípojná telekomunikační

vedení pro veřejné telefonní automaty a telekomunikační zařízení veřejné telekomunikační sítě.

Podle § 91 odst. 3 citovaného zákona pro zajištění výkonu oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b) uzavře držitel telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě nebo držitel osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí určených výhradně k jednosměrnému šíření televizních signálů po vedení s vlastníkem dotčené nemovitosti před zahájením stavby písemnou dohodu o zřízení věcného břemene k dotčené nemovitosti za jednorázovou úhradu. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o zřízení věcného břemene a výši jednorázové úhrady obecný stavební úřad na návrh držitele telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě nebo držitele osvědčení o registraci ke zřizování a provozování veřejných telekomunikačních sítí určených výhradně k jednosměrnému šíření televizních signálů po vedení.

Předmětem sporu v projednávané věci je právo stěžovatele v souladu s právním řádem domoci se omezení vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné správy, tedy aplikace veřejnoprávního institutu vyvlastnění. Každé rozhodnutí správního orgánu může zasáhnout do soukromoprávní sféry, avšak spor je veden ohledně porušení institutu veřejného práva správním orgánem. Rozhodování o vyvlastnění se děje na základě veřejnoprávních předpisů – telekomunikačního a stavebního zákona; rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není tak rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s. Za věc spadající do sféry soukromoprávní lze považovat určení způsobu a výše náhrady. Napadené rozhodnutí správního orgánu nemá za cíl pouze (ani především) vyřešení sporu dvou soukromých subjektů, ale směřuje k zabezpečení určitého veřejného zájmu. V takové věci existuje veřejný zájem na obsahu (výsledku) správního rozhodnutí, jedná se tudíž o věc práva veřejného. Na tom nic nemění skutečnost, že je zde v duchu zásady subsidiarity dána přednost dohodě mezi vlastníkem a navrhovatelem, tedy metodě soukromoprávní. Stěžovatel se svým návrhem na zahájení vyvlastňovacího řízení domáhá poskytnutí ochrany veřejnému zájmu, nikoliv právu soukromému. Stavební úřad proto při rozhodování o vyvlastnění není arbitrem sporu (či jen kvazisporu) dvou rovnoprávných subjektů, ale „ochráncem“ veřejného zájmu. Proto soudní přezkum takového rozhodnutí náleží správním soudům.

Závěr krajského soudu o tom, že rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem, a že věcná práva jsou evidentně právem soukromým, nedostatečně přesně identifikuje předmět soudního řízení tím, že směšuje vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé, a proto je neudržitelný. Subjektivní vlastnické právo je sice soukromým a nadto absolutním právem, není však právem neomezeným. Právním limitem omezujícím vlastnické právo může být zákon, správní či soudní rozhodnutí a může jím být rovněž právní úkon samotného vlastníka.

Do subjektivního vlastnického práva, tj. 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 neznamená, 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; takovým omezením je např. i zřízení věcného břemene ve smyslu zákona o telekomunikacích.

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. 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, nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř., a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.

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 diferenciačního 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.

Další metodou je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování. 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 účastníkovi 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 účastníkovi 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 nevystupují 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, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. 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, tj. znovuobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. 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 zřizovaným 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.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného, vycházeje přitom z právního názoru vysloveného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 As 11/2003, shledal kasační stížnost důvodnou, a nezbylo než napadené usnesení krajského soudu zrušit.

Krajský soud v Brně je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a je proto povinen se podanou žalobou žalobce zabývat věcně.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. 1. 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu