

USNESENÍ

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Michal Mazanec a soudci JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Karel Podolka, JUDr. Petr Příhoda a JUDr. Marie Žišková, o návrhu Okresního soudu ve Znojmě na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi ním a Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobců: 1) F. H., 2) J. H., 3) J. H., a 4) F. H., zastoupených JUDr. Milošem Císařem, advokátem se sídlem Znojmo, Dělnická 9, a žalovaného Ministerstva zemědělství, Praha 1, Těšnov 17, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v k. ú. Š. a části k. ú. Š. a C., vedené u Okresního soudu ve Znojmě pod sp. zn. 4 C 418/2003,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu, ze dne 29. 6. 2001, zn. 19299/2001-5010, o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2003, čj. 5 A 27/2002-48, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem došlým zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 22. 6. 2005 se obrátil na tento senát Okresní soud ve Znojmě 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 ve Znojmě pod sp. zn. 4 C 418/2003.

Z předložených spisů vyplynuly pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Bývalý Okresní pozemkový úřad ve Znojmě rozhodnutím ze dne 4. 4. 2001, čj. 763870/K00/1/1-Rt, jako příslušný správní orgán podle ustanovení § 11 písm. a) a § 12 písm. b) zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, v platném znění, a podle ustanovení § 5 a § 7 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, s odkazem na § 9 odst. 4 citovaného zákona schválil návrh komplexních pozemkových úprav v k. ú. Š. a části k. ú. Š. a C.

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 podali žalobci dne 6. 9. 2001 správní žalobu k Městskému soudu v Praze, jíž se domáhali zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacímu orgánu ve smyslu ustanovení § 247 a násl. o. s. ř. v tehdejšímu znění. Usnesením městského soudu ze dne 19. 12. 2001, čj. 28 Ca 413/2001-29, byla věc postoupena Vrchnímu soudu v Praze.

Protože věc vrchní soud nerozhodl 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 11. 2. 2003, čj. 5 A 27/2002-48, žalobu odmítl a rozhodl o nákladech řízení účastníků. Nejvyšší správní soud konstatoval, že podle zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, se rozhoduje o vlastnictví k pozemkům, resp. o jejich sloučení a výměně za jiné. Danou věc je proto třeba považovat za věc spadající do práva soukromého, neboť zde správní orgány rozhodují o vlastnickém právu k nemovitostem.

Žalobci poté podle poučení obsaženého v usnesení Nejvyššího správního soudu dne 20. 3. 2003 podali žalobu u Okresního soudu ve Znojmě s označením, že jde o žalobu podle části páté o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb. Vyjádřili nesouhlas s rozhodnutím o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy a navrhli, aby soud rozhodl tak, že se tento návrh neschvaluje.

Okresní soud ve Znojmě v návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu namítl nedostatek své pravomoci věc projednat a rozhodnout. Poukázal především na ustanovení § 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 ustanovení § 139 občanského zákoníku, neboť vypořádání spoluvlastnictví je čistě soukromoprávní záležitostí, ve které veřejný zájem absentuje. V posuzovaném řízení ale 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 ustanovení § 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:

Jak již bylo mimo jiné konstatováno v usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 12. 2004, čj. Konf 120/2003-5, publikovaném pod č. 508/2005 Sb. NSS, 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 nejinak 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 veřejnoprávní 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, o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy, náleží soudu ve správním soudnictví.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle ustanovení § 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 14. srpna 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu