

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. Václav Novotný, o návrhu Městského soudu v Brně na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi ním a Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobce Ing. J. Z., zastoupeného JUDr. Jířím Juříčkem, advokátem se sídlem v Brně, Údolní 5, a žalovaného Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 546/56, o zřízení věcného břemene, vedené u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 50 C 143/2003,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra dopravy a spojů ze dne 20. 12. 2001, čj. 26 288/01-RK, o zřízení věcného břemene, je soud ve správním soudnictví.

II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2003, čj. 7 A 23/2002-36, se v tomto rozsahu zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 20. 7. 2005 navrhl Městský soud v Brně, aby zvláštní senát rozhodl ve sporu o věcnou příslušnost, vzniklém ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. (v dalším textu „kompetenční spor“) mezi ním a Nejvyšším správním soudem ve věci vedené u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 50 C 143/2003.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím ministra dopravy a spojů, na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise podle § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ze dne 20. 12. 2001, čj. 26 288/01-RK, bylo zřízeno podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, věcné břemeno užívání pozemku p. č. 2947/3 v k. ú. S., pro výkon vlastnického práva ke stavbě dálnice D1-0131, Brno jih-Holubice, která byla povolena k trvalému užívání kolaudačním rozhodnutím bývalého Národního výboru města Brna, odborem dopravy čj. Dopr. 14/54/4417/83-kom ze dne 6. 9. 1983, které nabylo právní moci dnem 3. 10. 1983 (odstavec 1. výroku). Obsahem věcného břemene je povinnost vlastníků pozemku p. č. 2947/3 v k. ú. S. (stávajícího vlastníka - žalobce a každého dalšího vlastníka) trpět na tomto pozemku stavbu dálnice, její provoz, opravy a údržbu. Věcné břemeno se zřizuje na celé parcele o výměře 1716 m², zapsané na LV č. 25 pro k. ú. S., ve prospěch žalovaného Ředitelství silnic a dálnic ČR, které je pověřeno výkonem vlastnických práv státu ke stavbám dálnic. Vlastníci pozemku se zdrží veškerých činností, které by mohly ztěžovat výkon vlastnického práva ke stavbě dálnice, zejména umístování věcí na pozemku, nad a pod pozemkem a jakýchkoliv úprav pozemku (odstavec 2.). Za zřízení věcného břemene stanovil podle označených ustanovení jednorázovou náhradu 560 Kč za jeden m² (odstavec 3.). Žalovanému uložil zaplatit žalobci jednorázovou náhradu v celkové výši 960 960 Kč do šedesáti dnů od právní moci rozhodnutí (odstavec 4.).

Žalobce napadl rozhodnutí označeného správního orgánu žalobou ve správním soudnictví, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že ji usnesením ze dne 25. 3. 2003, čj. 7 A 23/2002-36, odmítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení a soudním poplatku; usoudil, že se žalobce „domáhal přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci“. Ta je však podle § 68 písm. b) s. ř. s. nepřipustná. Od 1. 1. 2003 tyto věci budou na základě podané žaloby projednávat a rozhodovat soudy v občanském soudním řízení podle nové části páté. Zároveň tedy poučil žalobce o tom, že takovou žalobu může podat ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení k místně příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu.

Žalobce, řídě se tímto poučením, podal příslušnou žalobu Městskému soudu v Brně, kde je věc vedena pod sp. zn. 50 C 143/2003. Domáhá se rozhodnutí, že se popsané věcné břemeno nezřizuje.

Usnesením ze dne 24. května 2005, čj. 50 C 143/2003-46, Městský soud v Brně tu část řízení, v níž bylo rozhodováno o určení způsobu a výše náhrady za zřízení věcného břemene, vyloučil k samostatnému řízení.

Ohledně vlastního zřízení věcného břemene Městský soud v Brně, popíraje svou věcnou příslušnost, předložil jako navrhovatel věc podle § 104c o. s. ř. zvláštnímu senátu. Vyjádřil názor, že v části řízení o rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene se jedná o spor, který je nutno rozhodnout ve správním soudnictví, neboť jde o žalobu proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné. Poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 47/2003. Navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že věcně příslušný k projednání a rozhodnutí věci je Nejvyšší správní soud a aby jeho shora uvedené usnesení bylo v části týkající se zřízení věcného břemene zrušeno.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Městským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem vycházel zvláštní senát z těchto úvah:

Po 1. 1. 2003 se otázka o povaze rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva – a tedy o tom, zda má takové rozhodnutí přezkoumávat soud ve správním soudnictví, nebo zda je ve věci příslušný soud v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu – stala častým předmětem rozhodování soudů. Opakovaně se k věci vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to zejména v souvislosti se zřízením věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně některých dalších zákonů, a podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud zpočátku zdůrazňoval (stejně jako krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví) skutečnost, že rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva zasahuje do soukromého práva vlastníka (tedy do práva vlastnického). Jako rozhodnutí v soukromoprávní věci proto podle tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu nepodléhalo přezkumu ve správním soudnictví, nýbrž o něm náleželo rozhodovat soudu v občanském soudním řízení.

Tento názor však byl překonán rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, s jehož závěry se zvláštní senát ztotožňuje. Z jeho obsáhlého a argumentačně bohatého odůvodnění je nutno uvést následující úvahy:

Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění, popř. o zřízení věcného břemene, nepochybně zasahuje do vlastnického práva; to, že vlastnické právo je právem soukromým, však současně neznamená, že by i rozhodování o jakémkoli zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. K omezení či k zániku vlastnického práva totiž může dojít jak na základě soukromoprávního titulu (nájemní smlouva, kupní smlouva), tak titulu veřejnoprávního (nařízení nezbytných úprav na stavbě, daňová exekuce). 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 (není zde tedy spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř. a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene se nabízejí různé teorie. Použití mocenské teorie vede k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát, jednajícím příslušným správním orgánem jakožto svou organizační složkou, jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o vyvlastnění nebo o zřízení věcného břemene. Stejně tak je tomu z pohledu organické teorie, neboť stát jako jeden z účastníků právního vztahu zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (jako by tomu bylo např. v rámci koupě nemovitosti či zřízení věcného břemene dohodou), ale právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci.

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování: ta vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku 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. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku 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.

Při rozhodování o nuceném omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou povinný a oprávněný z věcného břemene, ale toliko povinný na straně jedné a stát reprezentovaný příslušným správním orgánem na straně druhé. Povinný a správní orgán nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Správní orgán jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje povinnému: sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle povinného je zde nerozhodná a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irrelevantní. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na

stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (stejně jako rozhodnutí o vyvlastnění) je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům.

Jelikož tedy rozhodnutí o zřízení věcného břemene není rozhodnutím ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu ve správním soudnictví. Ke shodným závěrům dospěl zvláštní senát již v usnesení ze dne 5. května 2005, čj. Konf 81/2004-12.

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 Nejvyššího správního soudu v rozsahu, který výroku, jímž byla pravomoc určena, odporuje.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. listopadu 2005

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu