U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Vrchy a soudců JUDr. Marie Žiškové, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Pavla Pavlíka a JUDr. Milady Tomkové, rozhodl o návrhu **Krajského soudu v Brně** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Městským soudem v Brně**, a dalších účastníků sporu vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 Ca 98/2008, proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Brno, ze dne 20. 10. 2003, zn. 1239/92/3 - RBD+RNP: žalobkyně **Z. J.**, zastoupené Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem, advokátem se sídlem v Brně, Joštova 4, a žalovaného **Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Brno**, se sídlem v Brně, Kotlářská 53,

takto:

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 Ca 98/2008, v části směřující proti výroku I. rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Brno, ze dne 20. 10. 2003, zn. 1239/92/3 - RBD+RNP, týkající se úhrady nedoplatku přídělové ceny, **j e** soud v občanském soudním řízení.

II. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 Ca 98/2008, v části směřující proti výroku III. rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Brno, ze dne 20. 10. 2003, zn. 1239/92/3 - RBD+RNP, týkající se zřízení věcného břemene, **j e** soud ve správním soudnictví.

III. Usnesení Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2008, čj. 44 C 380/2003 - 119, **s e z r u š u j e .**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným dne 29. 9. 2009 se Krajský soud v Brně domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb. mezi ním a Městským soudem v Brně ve věci žaloby proti rozhodnutí Ministerstva

zemědělství, Pozemkového úřadu Brno, ze dne 20. 10. 2003, zn. 1239/92/3 – RBD+RNP, vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 29 Ca 98/2008.

Z předložených soudních spisů vyplynuly následující skutečnosti:

Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Brno, rozhodnutím ze dne 20. 10. 2003, zn. 1239/92/3 – RBD+RNP, rozhodlo ve výroku I., že žalobkyně je vlastníkem pozemku v k. ú. Horní Heršpice, dle PK část graf. přídělu č. 8, PO II role, dle KN část p. č. 204/1 orná půda, dle GP č. 847-71/2000 ze dne 18. 7. 2000 p. č. 204/10 orná půda o výměře 17 580 m^2 a je povinna uhradit v souladu s ustanovením § 6 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o půdě“), nedoplatek přídělové ceny ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Ve výroku II. pozemkový úřad konstatoval, že žalobkyně není vlastníkem pozemku v k. ú. Horní Heršpice, dle PK část graf. přídělu č. 8, PO II role, dle KN část p. č. 203 ost. pl. o výměře 400 m^2 a část p. č. 197 orná půda o výměře 140 m^2. Třetím výrokem rozhodl pozemkový úřad o zřízení věcného břemene na části pozemku KN 204/1 orná půda, dle GP č. 847-71/2000 ze dne 18. 7. 2000 p. č. 204/10 orná půda, k. ú. Horní Heršpice, spočívající v právu chůze osob a jízdy vozidly ve prospěch vlastníka pozemku p. č. 191, p. č. 195, p. č. 196, p. č. 197, p. č. 198, p. č. 199 a p. č. 202 v k. ú. Horní Heršpice.

Výše uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně dne 22. 12. 2003 žalobou u Městského soudu v Brně. Ten usnesením ze dne 7. 2. 2008, čj. 44 C 380/2003 - 119, řízení o žalobě zastavil v souladu s ustanovením § 104b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), s odůvodněním, že daná věc náleží do věcné příslušnosti správního soudu. Rozhodnutí správního orgánu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je veřejnoprávní záležitostí, proto přezkum napadeného rozhodnutí náleží správním soudům, k čemuž městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003 - 50, a na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004 - 12. Současně žalobkyni poučil o tom, že ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu u Nejvyššího správního soudu.

Žalobkyně se poučením řídila a dne 28. 3. 2008 podala žalobu u Nejvyššího správního soudu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud nahradil část výroku I. výrokem, že žalobkyně splnila povinnost uhradit nedoplatek přídělové ceny před vydáním rozhodnutí, a aby výrok III. nahradil výrokem, že věcné břemeno spočívající v právu chůze osob a jízdy vozidly se nezřizuje. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 4. 2008, čj. Na 103/2008 - 10, postoupil věc Krajskému soudu v Brně podle § 7 odst. 5 s. ř. s., neboť k řízení o žalobě je věcně příslušný krajský soud.

Krajský soud v Brně (dále též „navrhovatel“) poté podal zvláštnímu senátu návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, ve kterém popřel svoji pravomoc vydat v předmětné věci rozhodnutí. Poukázal na předchozí usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 34/2007 - 15, v němž bylo vysloveno, že počínaje 1. 1. 2007 zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. Judikatura zvláštního senátu je rovněž konstantní v tom, že rozhodnutí

správního orgánu podle § 9 odst. 4 zákona o půdě je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní, přičemž příslušný vydat rozhodnutí je soud rozhodující v občanském soudním řízení. K tomu odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 22. 6. 2004, sp. zn. Konf 123/2003, ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. Konf 113/2005, ze dne 19. 6. 2009, sp. zn. Konf 16/2009. Krajský soud proto navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí v předmětné věci je soud v občanském soudním řízení, a současně aby zrušil usnesení Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2008, čj. 44 C 380/2003 - 119.

Při řešení vzniklého sporu o věcnou příslušnost mezi soudem ve správním soudnictví a soudem v občanském soudním řízení se zvláštní senát musel odděleně zabývat dvěma okruhy problémů, neboť z povahy věci nebylo možné na věc nahlížet komplexně. Nejprve se tedy zvláštní senát vyjádřil k příslušnosti rozhodovat spory o určení výše nedoplatku přídělové ceny (ad I.) a následně k otázce příslušnosti k rozhodování sporů vyvolaných rozhodnutím pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě (ad II).

I. Příslušnost k rozhodování sporů o určení výše nedoplatku přídělové ceny

Z ustanovení § 9 odst. 1 zákona o půdě vyplývá, že oprávněná osoba uplatní nárok na vydání nemovitosti u pozemkového úřadu a zároveň vyzve povinnou osobu k jejímu vydání. Do 60 dnů od podání výzvy uzavře povinná osoba s oprávněnou osobou dohodu o vydání nemovitosti. Tato dohoda podle § 9 odst. 2 zákona o půdě podléhá schválení pozemkovým úřadem formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Nedojde-li k této dohodě, rozhodne o vlastnictví oprávněné osoby pozemkový úřad (§ 9 odst. 4 zákona). Správní orgán v daném případě rozhoduje o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti až poté, kdy nebylo dosaženo vzájemné dohody o vydání nemovitosti. Předmětem tohoto správního řízení je vlastnické právo oprávněné osoby, které je soukromým právem, tradičně považovaným za výraz soukromého zájmu. Správnímu orgánu (pozemkovému úřadu) je sice - nedojde-li k dohodě o vydání nemovitosti mezi oprávněnou a povinnou osobou - svěřeno autoritativní rozhodování; rozhoduje se tu ale o tom, zda oprávněná osoba je nebo není vlastníkem, tedy o věci soukromoprávní. Nelze zde totiž odhlédnout jednak od povahy vlastnického právního vztahu a jednak od způsobu působení jednotlivých účastníků právního vztahu na jeho vznik a jeho rozvíjení. Schvaluje-li pozemkový úřad dohodu, kterou uzavřela povinná osoba s oprávněnou osobou, je minimální jeho vliv již na samotný vznik tohoto právního vztahu. V případě, kdy pak pozemkový úřad rozhoduje o vlastnictví podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, právní vztah sice vzniká vrchnostensky, tj. konstitutivním rozhodnutím správního orgánu, nicméně další působení správního orgánu na formování samotného obsahu tohoto právního obsahu je již minimální. Nelze proto uzavřít jinak, než že rozhodnutí podle § 9 odst. 2 a rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní. Od 1. 1. 2003 pak žalobu podanou v této věci mají projednávat a rozhodovat soudy v občanském soudním řízení podle nové části páté občanského soudního řádu (ve znění zákona č. 151/2002 Sb.). Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud nebude pouze provádět přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru,

že o věci mělo být rozhodnuto jinak než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.), a to v takovém rozsahu, v jakém je rozhodnutí správního orgánu rozsudkem soudu dotčeno, aniž by toto rozhodnutí správního orgánu rušil. Tento následek musí být přitom uveden ve výroku rozsudku (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003 - 7, a ze dne 31. 1. 2006, čj. Konf 113/2005 - 6; obě dostupná na www.nssoud.cz).

Podle § 6 odst. 3 zákona o půdě je oprávněná osoba povinna zaplatit státu po vydání nemovitosti nedoplatek přídělové ceny, za kterou ji původně získala; obdobně je povinna vrátit kupní cenu nebo náhradu, která jí byla státem nebo jinou právnickou osobou při převodu nemovitosti vyplacena. Lhůtu k zaplacení určí pozemkový úřad. Výši nedoplatku přídělové ceny sdělí krajský úřad. Z ustanovení § 9 odst. 7 zákona o půdě vyplývá, že v rozhodnutí podle odstavců 2 a 4 musí být uvedena výše pohledávek podle § 6 odst. 3 a 4 a lhůta k jejich zaplacení. Toto rozhodnutí může pozemkový úřad vydat i dodatečně, nejdéle však do tří let od právní moci rozhodnutí dle odstavců 2 a 6.

Obdobnou právní otázkou, kdy žalobce brojil proti stanovení povinnosti k úhradě nedoplatku přídělové ceny, se zabýval Nejvyšší správní soud. V usnesení ze dne 4. 2. 2003, čj. 7 A 148/2001 - 33, dostupným na www.nssoud.cz, publikovaným pod č. 4/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud podanou žalobu odmítl a vyslovil právní názor, že v řízení podle § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3 zákona o půdě rozhodují správní orgány o vlastnickém právu k nemovitostem; *„součástí tohoto řízení je i rozhodování o povinnostech s vydáním nemovitostí souvisejících. Právo vlastnické je evidentně právem soukromým a soukromé právo vyžaduje vyšší stupeň soudní ochrany, než jaký mu byl poskytován ve správním soudnictví podle právní úpravy účinné do 31.12.2002. Proto zákonodárce stanovil v soudním řádu správním v ust. § 68 písm.b), že žaloba ve správním soudnictví je nepřípustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích pravomoci správního orgánu“*.

Zvláštnímu senátu je rovněž známa konstantní judikatura Vrchního soudu v Praze z konce devadesátých let, v níž se vrchní soud podrobně vyjádřil k povaze právního vztahu mezi oprávněnou osobou a státem vzniklým na základě § 6 odst. 3 zákona o půdě. V rozsudku ze dne ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. 7 A 153/94, publikovaném pod č. 211/1998 časopisu Soudní judikatura, vrchní soud konstatoval, že „[c]*itované hmotněprávní ustanovení* (§ 6 odst. 3 zákona o půdě) *zakládá povinnost oprávněné osoby zaplatit nedoplatek přídělové ceny, resp. vrátit kupní cenu nebo náhradu přímo ze zákona, a je v tomto speciálním ustanovení ve vztahu k obecným ustanovením občanského práva hmotného. V tomto případě jde o vztah mezi oprávněnou osobou a státem. (...) Tento právní vztah je vztahem soukromoprávním, v němž stát jedná jako vlastník v zájmu svého majetkoprávního nároku tímto založeného*“. Dále uvedl, že zákon „*zakládá práva a povinnosti oprávněných a povinných osob* (např. povinnost oprávněné osoby uhradit státu nedoplatek přídělové ceny), *přičemž dohodu o jejich plnění ponechává na vůli stran a rozhodnutí o případném neplnění ve smyslu obecné úpravy soukromoprávních vztahů obecným soudům*“. Obdobný právní názor vyjádřil Vrchní soud v Praze např. v rozsudku ze dne 28. 3. 1997, čj. 6 A 223/95 - 26, publikovaném pod č. 488/1999 časopisu Soudní judikatura, nebo v rozsudku ze dne 30. 9. 1999, sp. zn. 6 A 51/1997, uveřejněném pod č. 642/2000 tamtéž.

V posuzovaném případě pozemkový úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí stanovil žalobkyni povinnost uhradit nedoplatek přídělové ceny. Žalobkyně proti citovanému výroku brojila žalobou u Městského soudu v Brně a tvrdila, že nedoplatek přídělové ceny již dříve uhradila. Zvláštní senát při posuzování pravomoci rozhodnout v dané věci neměl důvodu odchýlit se od výše citované judikatury Vrchního soudu v Praze, proto uzavřel, že ustanovení § 6 odst. 3 zákona o půdě zakládá povinnost oprávněné osoby uhradit nedoplatek přídělové ceny, resp. vrátit kupní cenu nebo náhradu, přímo ze zákona. Citované ustanovení je speciálním ustanovením ve vztahu k obecným ustanovením občanského práva hmotného. Vztah mezi oprávněnou osobou a státem je vztahem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení a nejsou v tomto vztahu jeden druhému podřízeni. O sporu z takového právního vztahu je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Závěrem zvláštní senát připomíná, že rozhoduje toliko o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.); nenáleží mu zkoumat splnění podmínek vlastního řízení o žalobě, případné překročení zákonem stanovených kompetencí orgánem, jenž rozhodnutí vydal, či se věcí zabývat meritorně. Zodpovězení těchto otázek bude úkolem soudu v občanském soudním řízení.

II. Příslušnost k rozhodování sporů vyvolaných rozhodnutím pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě

Žalobkyně dále brojila proti výroku III. rozhodnutí pozemkového úřadu, jímž bylo zřízeno věcné břemeno na jejím pozemku podle § 9 odst. 5 zákona o půdě. Podle citovaného ustanovení může pozemkový úřad, pokud je toho nezbytně třeba, zřídit nebo zrušit na převáděné nemovitosti věcné břemeno, případně uložit jiná opatření k ochraně životního prostředí nebo důležitých zájmů jiných vlastníků.

Městský soud popřel svoji pravomoc o věci rozhodovat s poukazem na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004 - 12, podle něhož je rozhodnutí o vyvlastnění, resp. o zřízení věcného břemene, veřejnoprávní záležitostí, proto jeho přezkum náleží soudům ve správním soudnictví. Naopak Krajský soud v Brně (navrhovatel) poukázal na skutečnost, že s účinností zákona č. 184/2006 Sb., tj. od 1. 1. 2007, náleží přezkum zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění soudům v občanském soudním řízení, což potvrzuje i usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 34/2007 - 15.

Nutno podotknout, že navrhovatelem uváděná judikatura zvláštního senátu s účinností zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), znamenala změnu v dosavadní rozhodovací praxi zvláštního senátu. Zvláštní senát již v rozhodnutí ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007 - 6, konstatoval, že počínaje účinností zákona o vyvlastnění zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. K řízení jsou podle § 28 odst. 1 zákona příslušné soudy v občanském soudním řízení, a to soudy krajské, které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.). To, že vyvlastňovací správní akt byl vydán před rozhodným datem, na tom

nic nemění, protože zákon o vyvlastnění tuto otázku v přechodných ustanoveních nijak odchylně neřešil; proto se od rozhodného data užije v plném rozsahu nová právní úprava. V citovaných usneseních však zvláštní senát rozhodoval o vyvlastnění, případně o zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ze dne 7. 4. 2009 (171/2009 Sb.), dostupném na http://nalus.usoud.cz/, v němž rozhodoval o ústavnosti rozhodování obecných soudů podle občanského soudního řádu ve věcech vyvlastnění, mimo jiné aproboval změnu judikatury zvláštního senátu, který rozhodování o kompetenčních konfliktech týkajících se vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva podle zákona o vyvlastnění přizpůsobil nové právní úpravě (s účinností od 1. 1. 2007). Uvedl, že „[t]*akový postup totiž odpovídá principu dělby, neboť platí, že soudy poskytují ochranu právům způsobem, který stanoví zákon (čl. 90 Ústavy). Odrazem relace moci zákonodárné a moci soudní a jejich vzájemného vyvažování je pak též imperativ, podle něhož je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Jinými slovy pro soud je určující znění zákona, nikoliv názor nauky či praxe na charakter expropriačního aktu. Kritériem přezkumu zákona Ústavním soudem je pak jeho soulad s ústavou, nikoliv to, zda odpovídá stanovisku doktríny. To, že se zákonodárce odchýlí při tvorbě úpravy některého právního institutu od toho, jak na něj již ustáleně pohlíží právní praxe, nezakládá bez dalšího rozpor takové úpravy s ústavním pořádkem. Jiný výklad by odporoval postavení a poslání soudní moci a nepřípustně by ovlivnil rovnováhu vztahů mezi zákonodárnou mocí a justicí*“.

Zákon o půdě (na rozdíl od zákona o vyvlastnění) žádné speciální ustanovení týkající se příslušnosti soudů k rozhodování sporů vzniklých na základě rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene neobsahuje. Zvláštní senát proto musel zvážit, zda na rozhodnutí pozemkového úřadu dopadá speciální ustanovení § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, které upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudy v občanském soudním řízení (v rozporu s převažujícím názorem doktríny na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu), či zda při absenci zákonného zmocnění k rozhodování takových sporů má být věcná příslušnost soudů dovozena z odborné literatury a judikatury. Zvláštní senát tedy hodnotil podobnost rozhodování o zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění a zákona o půdě.

Subjekty právního vztahu jsou v obou případech vlastník věci (resp. budoucí vlastník) a stát reprezentovaný správním orgánem na straně druhé. V případě zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění je stát reprezentován vyvlastňovacím úřadem (§ 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění; vyvlastňovacím úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, Magistrát hlavního města Prahy nebo magistrát územně členěného statutárního města). Při zřízení věcného břemene podle zákona o půdě je stát reprezentován pozemkovým úřadem (§ 9 odst. 5 zákona). Není tedy sporu o tom, že v posuzované věci se nejedná o věc projednanou a rozhodnutou vyvlastňovacím úřadem postupem podle zákona o vyvlastnění.

Také předmět uvedených právních vztahů není tentýž. Předmětem rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění je omezení vlastnického práva vlastníka věci, které existuje již v době rozhodování vyvlastňovacího úřadu. Takové

omezení vlastnického práva musí nepochybně vyhovovat požadavkům stanoveným ústavním pořádkem České republiky. V souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je tedy vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné provést ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Uvedené podmínky byly zapracovány do zákona o vyvlastnění, podle něhož musí být pro vyvlastnění splněny následující předpoklady: existence zákonem aprobovaného účelu, existence veřejného zájmu na vyvlastnění, cíle vyvlastnění nelze dosáhnout jiným způsobem, vyvlastnění je v souladu s cíli územního plánování, vyvlastnění je možné jen v nezbytném rozsahu a děje se vždy za náhradu (srov. Pekárek, M., Průchová, I. Pozemkové právo. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. s. 148 - 149).

Naopak rozhodnutím pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě nedochází k omezení již existujícího vlastnického práva, neboť vlastnické právo k převáděné nemovitosti vzniká osobě oprávněné až nabytím právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu o tom, že oprávněná osoba je vlastníkem předmětné nemovitosti, resp. schválením dohody podle § 9 odst. 2 zákona o půdě pozemkovým úřadem. Zřídí-li současně pozemkový úřad v takovém rozhodnutí věcné břemeno ve prospěch třetí osoby za podmínek § 9 odst. 5 zákona o půdě, nabude oprávněná osoba vlastnické právo k určité nemovitosti v omezenějším rozsahu (zatíženého věcným břemenem). Zákon o půdě nepřiznává oprávněné osobě právo na náhradu při zřízení věcného břemene. Uvedené lze vysvětlit právě tím, že vlastnické právo oprávněné osoby k předmětné věci vzniká teprve konstitutivním rozhodnutím pozemkového úřadu; oprávněné osobě tudíž nemůže být způsobena újma ve formě omezení jejího vlastnického práva, neboť před právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu k předmětné věci vlastnické právo nemá. V tomto případě tedy *de facto* nedochází k omezení již existujícího vlastnického práva, nýbrž k nabytí vlastnického práva v omezeném rozsahu, tj. vlastnického práva zatíženého věcným břemenem. Také tyto skutečnosti významným způsobem odlišují rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene od rozhodnutí úřadu vyvlastňovacího.

Ostatně možnost „roztříštění“ mocenského rozhodování o věcných břemenech, tedy skutečnost, že rozhodování o zřízení věcného břemene nemusí vždy spadat do kompetencí vyvlastňovacího úřadu, zvláštní senát naznačil již v usnesení ze dne 27. 4. 2009, čj. Konf 126/2008 - 15, v němž se zabýval otázkou pravomoci rozhodnout o zřízení věcného břemene podle § 147 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, po 1. 1. 2007, v případech, kdy již bylo započato s výkonem oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 151/2000 Sb. Zvláštní senát v předmětném usnesení dospěl k závěru, že „[z]*a této situace je o zřízení věcného břemene oprávněn rozhodnout pouze soud v občanském soudním řízení na základě žaloby podle ustanovení § 135c občanského zákoníku, jež obecně řeší zřízení stavby na pozemku, k němuž vlastník stavby nemá právo*“. Zvláštní senát dále podotkl, že jakkoliv lze takovou právní úpravu „*označit za nesystémovou z hlediska členění práva na veřejné a soukromé, neboť rozhodování veřejnoprávní problematiky zřízení věcného břemene za účelem pokládky telekomunikačních kabelů přesouvá ze správních úřadů na soudy rozhodující v občanskoprávním řízení, a za rozpornou s předchozí judikaturou soudů, není možné jen z tohoto důvodu ignorovat výslovný pokyn zákonodárce. (...) rozdílná řešení rozhodování o věcných břemenech, jejichž zdůvodnění*

nelze nalézt ani v důvodové zprávě k zákonu č. 186/2006 Sb., dávají sice podnět k úvahám nad racionalitou práce zákonodárce, avšak z hlediska řešeného problému nejsou relevantní".

Zákon o půdě neobsahuje žádný odkaz na zákon o vyvlastnění, jímž by zákonodárce hodlal dát najevo svůj záměr svěřit rozhodování o sporech vyplývajících z rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene soudům v občanském soudním řízení. Naopak zákon o vyvlastnění v § 1 odst. 2 výslovně stanoví, že vyvlastnění [kam lze zahrnout i nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene - viz § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění] a vyvlastňovací řízení upravená zvláštními právními předpisy nejsou tímto zákonem dotčena.

Ze všech shora uvedených důvodů zvláštní senát dospěl k závěru, že v předmětném případě nelze aplikovat ustanovení § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, neboť zřízení věcného břemene podle zákona o půdě je řízením s odlišným okruhem subjektů i s odlišným obsahem. Bylo-li úmyslem zákonodárce svěřit rozhodování o veškerých sporech vyplývajících z rozhodnutí správních orgánů o zřízení věcného břemene soudům v občanském soudním řízení, musel by speciální ustanovení o příslušnosti soudů k rozhodování těchto sporů včlenit nejen do zákona o vyvlastnění, ale rovněž do ostatních složkových zákonů (např. do zákona o půdě, zákona o pozemních komunikacích apod.), případně zahrnout do takovýchto zákonů výslovný odkaz, že při zřízení věcného břemene se podpůrně použije zákon o vyvlastnění. V případě, že takové výslovné zmocnění k rozhodování sporů či odkaz na zákon o vyvlastnění v zákoně o půdě chybí, musel zvláštní senát rozhodnout předmětný spor o věcnou příslušnost podle povahy rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene, vycházeje především z dosavadní judikatury zvláštního senátu a z odborné literatury.

Posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě má zásadní procesněprávní význam pro určení, zda k projednávání a rozhodování těchto věcí je dána pravomoc civilních soudů na straně jedné či pravomoc správních soudů na straně druhé (§ 7 o. s. ř.). Rozhodnutí správního orgánu 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 omezení 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 (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004 - 12, publikované pod č. 676/2005 Sb. NSS; k vyčerpávajícímu odůvodnění veřejnoprávního charakteru rozhodování o zřízení věcného břemene srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003 - 50, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Napadá-li žalobkyně rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde tedy spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí 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 zřízení věcného břemene se nabízejí různé teorie. Použití mocenské teorie vede k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát, jednající pozemkovým úřadem jakožto svou organizační složkou, jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje 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 (veřejnoprávní korporace), 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. Rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě je rozhodnutím o soukromém právu oprávněné osoby, v němž však pozemkový úřad autoritativně rozhoduje, zda tato osoba nabývá vlastnické právo v plném rozsahu, nebo v rozsahu omezeném (zatížené věcným břemenem). Oprávněná osoba a pozemkový úřad rozhodující o zřízení věcného břemene nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Pozemkový úřad jako nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli oprávněné osobě, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o zřízení věcného břemene, přičemž vůle oprávněné osoby (jakožto budoucího vlastníka věci) je zde nerozhodná a její případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irelevantní. Z těchto příčin je rozhodnutí pozemkového úřadu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům.

III. Závěr

Ze shora uvedených důvodů zvláštní senát uzavřel, že k rozhodování o žalobě směřující proti té části výroku I., jíž byla žalobkyni uložena povinnost zaplatit nedoplatek

přídělové ceny, je příslušný soud v občanském soudním řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., výrok I.).

Současně zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o té části žaloby směřující proti výroku III. rozhodnutí, jímž pozemkový úřad podle § 9 odst. 5 zákona o půdě zřídil věcné břemeno, přísluší soudu ve správním soudnictví (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., výrok II.).

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. dále zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o sporu 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 Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2008, čj. 44 C 380/2003 - 119, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté (výrok III.).

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 [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále bude tedy Městský soud v Brně pokračovat v řízení o té části žaloby, jež směřuje proti výroku I. rozhodnutí pozemkového úřadu; zbývající část žaloby směřující proti výroku III. napadeného rozhodnutí městský soud odmítne, neboť nepatří do jeho příslušnosti, a v tomto rozsahu ji postoupí Krajskému soudu v Brně.

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

V Brně 2. září 2010

JUDr. Pavel Vrcha
předseda zvláštního senátu