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. Michala Mazance a soudců JUDr. Romana Fialy, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Pavla Vrchy a JUDr. Milady Tomkové rozhodl o návrhu **samosoudce civilního soudního oddělení 35 C Krajského soudu v Brně** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **správním senátem Krajského soudu v Brně** a **Nejvyšším správním soudem**, a dalších účastníků sporu vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 4/2008, ve věci žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 12. 12. 2005, čj. KUZL24333/2005-DOP/Ax/4: žalobkyně **MU-STATE s. r. o.,** se sídlem ve Vsetíně, Žerotínova 1114, zastoupené JUDr. Radkem Dvořákem, advokátem ve Zlíně, Rašínova 68, a žalovaného **Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství,** a osob zúčastněných na řízení: a) Zlínský kraj, se sídlem ve Zlíně, tř. Tomáše Bati 21, b) RNDr. M. U.,

t a k t o :

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 4/2008, v části brojící proti zřízení věcného břemene, **j e soud** ve správním soudnictví.

II. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 4/2008, v části brojící proti výši náhrady za zřízení věcného břemene, **j e soud** v občanském soudním řízení.

III. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, čj. 1 As 28/2007 - 101, **s e z r u š u j e .**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným dne 2. 8. 2011 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, se samosoudce občanskoprávního oddělení 35 C Krajského soudu v Brně domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., který vznikl

mezi ním a správním senátem 29 Ca téhož soudu ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 4/2008, týkající se v záhlaví citovaného rozhodnutí.

Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Magistrát města Zlína, odbor dopravy a silničního hospodářství, rozhodnutím ze dne 2. 9. 2005, čj. MMZL 5215/2005 ODaSH, zřídil podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, věcné břemeno ve prospěch Zlínského kraje, který byl vlastníkem stavby (silnice), na pozemku RNDr. M. U. za jednorázovou náhradu ve výši 242 880 Kč.

Žalobkyně (společnost MU-STATE s. r. o.) jako zástavní věřitel RNDr. U. se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005, čj. KUZL24333/2005-DOP/Ax/4, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně jako soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví a žádala, aby tento soud napadené rozhodnutí zrušil. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 2. 2007, čj. 29 Ca 46/2006 - 69, žalobu proti rozhodnutí žalovaného o zřízení věcného břemene zamítl, a v části, která se týkala výše náhrady za zřízení věcného břemene, odmítl. V rozsudku odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004 - 12, podle kterého rozhodování správního orgánu o vyvlastnění není rozhodnutím v soukromoprávní věci podle § 46 odst. 2 s. ř. s., o kterém by rozhodoval soud v občanském soudním řízení, proto rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních námitek projednal a žalobu zamítl. Zvláštní senát se v usnesení čj. Konf 81/2004 - 12 zabýval i otázkou rozhodování ve věci výše náhrady za zřízení věcného břemene a uvedl, že k rozhodování o náhradě za zřízení věcného břemene jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Krajský soud proto vyslovil, že rozhodování o náhradě je soukromoprávní věcí a k rozhodování o ní je příslušný soud v občanském soudním řízení. Žalobu proto v této části odmítl.

Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 12. 2007, čj. 1 As 28/2007 - 101, rozsudek krajského soudu zrušil v celém rozsahu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud vyslovil, že řízení o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, zahájená před účinností zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“) – tedy před 1. 1. 2007, dokončí soud v občanském soudním řízení. Dále poučil krajský soud o dalším postupu s tím, že má krajský soud věc předat bez procesního rozhodování neformálním postupem příslušnému civilnímu soudnímu oddělení.

Senát 29 Ca Krajského soudu v Brně (dále jen „správní senát“) v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu předal věc neformálním postupem samosoudci krajského soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Věc byla nově vedena pod sp. zn. 35 C 4/2008.

Samosoudce krajského soudu podal 8. 9. 2009 u Ústavního soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení některých ustanovení zákona č. 184/2006 Sb., o

odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě in eventum návrh na vydání interpretativního výroku ohledně některých ustanovení zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě. Ústavní soud nálezem ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, návrh krajského soudu zamítl.

Samosoudce krajského soudu, který měl věc rozhodnout v občanském soudním řízení (dále jen „navrhovatel"), podal 18. 7. 2011 návrh na řešení kompetenčního sporu. Uvedl, že podstata vzniklého kompetenčního konfliktu je zcela totožná s věcí, kterou již zvláštní senát rozhodl, konkrétně s věcí sp. zn. Konf 42/2010. Zvláštní senát v tomto usnesení vyslovil, že k rozhodování ve věci rozhodnutí správního orgánu – speciálního stavebního úřadu – o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích"), je příslušný soud ve správním soudnictví. Ustanovení § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, které založilo pravomoc krajských soudů k rozhodování o zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění podle části páté občanského soudního řádu, se zde nepoužije. S těmito závěry navrhovatel i účastníci řízení před krajským soudem – jak vyplývá z jejich vyjádření – souhlasí a domnívají se, že by ve věci měl rozhodovat soud ve správním soudnictví.

Předložená věc se podle samosoudce týká zřízení věcného břemene ve speciálním režimu podle § 17 zákona o pozemních komunikacích, proto nesouhlasí, aby ve věci rozhodoval soud v občanském soudním řízení. Protože tak vznikl kompetenční konflikt podle § 104b odst. 3 o. s. ř., podal návrh zvláštnímu senátu na rozhodnutí negativního kompetenčního sporu.

Zvláštní senát o věci uvážil takto:

Zvláštní senát se nejprve zabýval tím, zda je ve věci oprávněn rozhodnout. Podle § 104b odst. 3 o. s. ř. je-li mezi specializovaným senátem krajského soudu zřízeným podle zvláštního zákona k projednání a rozhodnutí věcí správního soudnictví a jiným senátem téhož krajského soudu sporné, zda jde o věc správního soudnictví, postupuje se podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb."); ustanovení odstavců 1 a 2 se nepoužije. Navrhovatel správně v souladu s tímto ustanovením věc předložil zvláštnímu senátu.

Podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. se podle tohoto zákona postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc") vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou (mj.) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Ve smyslu druhého odstavce téhož ustanovení je kompetenčním sporem také spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. Protože je splněna podmínka totožnosti věci a účastníků a jedná se o spor mezi správním a civilním úsekem krajského soudu, které popírají svou pravomoc ve věci rozhodovat, zvláštní senát uzavřel, že je příslušný k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje (č. 485/2005 Sb. NSS).

Zvláštní senát nejprve posoudil, kdo je příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Zvláštní senát se touto otázkou – jak také zmiňoval navrhovatel – zabýval v usnesení ze dne 12. 1. 2011, čj. Konf 42/2010 - 7. Při posuzování obdobného kompetenčního konfliktu uvedl: *„Vymezení předmětu institutu vyvlastnění zákonem č. 184/2006 Sb. se – jak je explicitně uvedeno v jeho § 1 odst. 2 – nevztahuje, a tudíž režimu zákona č. 184/2006 Sb. nepodléhá, na ty případy vyvlastnění a vyvlastňovacích řízení, které upravují zvláštní právní předpisy; zákon o vyvlastnění zde v poznámce pod čarou odkazuje např. na zákon č. 229/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky. Takovým „zvláštním právním předpisem" je ovšem bezpochyby také zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který ve shora již citovaném ustanovení zakládá příslušnému speciálnímu stavebnímu úřadu v případě, „Jestliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku...." oprávnění „na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě." Bylo-li takto rozhodnuto speciálním stavebním úřadem mimo režim zákona č. 184/2006, o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), nelze zde pochopitelně aplikovat režim ve smyslu § 28 cit. zákona zakládající projednání vyvlastnění v řízení před soudem podle části páté občanského soudního řízení ve smyslu § 244 a násl."*

Zvláštní senát dále vyslovil, že *„speciální stavební úřad, který je ve smyslu § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích oprávněn (při osvědčení skutečností předvídaných v hypotéze uvedeného paragrafu) zřídit věcné břemeno pro výkon vlastnického práva ke stavbě, v tomto řízení vystupuje jako nositel veřejné moci, neboť jednostranně vnucuje svou vůli vlastníku věcným břemenem dotčeného pozemku, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, je z těchto příčin rozhodnutí uvedeného správního orgánu veřejnoprávní záležitostí. Z toho vyplývá, že přezkum těchto rozhodnutí náleží nikoliv civilním soudům, nýbrž správním soudům".*

Zvláštní senát se – s ohledem na shodnost řešené otázky – s výše uvedenými závěry ztotožňuje i v této věci.

Druhou otázkou, kterou musel zvláštní senát vyřešit, byla příslušnost soudů k rozhodování o výši náhrady za zřízení věcného břemene.

Za účinnosti starého stavebního zákona a před přijetím zákona o vyvlastnění řešil problematiku příslušnosti k rozhodování o náhradě za zřízení věcného břemene rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003 - 125, vyslovil, že rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady je rozhodnutím ve věci soukromého práva. Tento závěr zdůvodnil tak, že *„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".

Zvláštní senát se proto zabýval otázkou, zda lze výše uvedené závěry použít i po nabytí účinnosti zákona o vyvlastnění a následných úpravách zákona o pozemních komunikacích, a řídil se následující úvahou:

Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, uvedl, že rozhodování o těchto kompetenčních sporech je nutné přizpůsobit nové právní úpravě, protože „*takový postup odpovídá principu dělby moci, neboť platí, že soudy poskytují ochranu právům způsobem, který stanoví zákon (čl. 90 Ústavy)*".

Zákon o pozemních komunikacích náhradu za zřízení věcného břemene upravuje pouze v § 17 odst. 3; ten stanoví, že součástí rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 17 odstavce 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích je stanovení výše jednorázové náhrady podle zvláštního právního předpisu (roz. podle zákona o vyvlastnění). Náhrada za zřízení věcného břemene bude proto součástí rozhodnutí o vyvlastnění podle § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ale také rozhodnutí podle § 17 odst. 2 téhož zákona.

Zcela jasná je odpověď na otázku příslušnosti v souvislosti s rozhodnutím podle § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení výslovně odkazuje na zákon o vyvlastnění, tedy i na § 28 tohoto zákona určující příslušnost soudů. Bude-li proto správní orgán zřizovat věcné břemeno podle odstavce prvního § 17 zákona o pozemních komunikacích, jehož součástí bude také náhrada za zřízení věcného břemene, bude jak vlastní expropriační akt, tak výši náhrady přezkoumávat krajský soud v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.

Odlišná situace však nastane v případě, že dojde ke zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Jak již uvedl zvláštní senát v usnesení ze dne 12. 1. 2011, čj. Konf 42/2010 - 7, a jak bylo vysvětleno výše, bude rozhodnutí o zřízení věcného břemene přezkoumávat soud správní. Tento závěr však nelze učinit ohledně výroku o výši náhrady za zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Ustanovení § 17 odst. 2 na zákon o vyvlastnění neodkazuje vůbec, v § 17 odst. 3 má odkaz na zákon o vyvlastnění, ale pouze v souvislosti s určením **výše** náhrady za zřízení věcného břemene. Náhradou jako takovou se nezabývá.

Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, vyslovil, že pro soud je určující znění zákona, nikoliv názor nauky či praxe na charakter expropriačního aktu. Protože však jakékoli ustanovení určující příslušnost soudů v souvislosti s náhradou za zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích chybí, musel se zvláštní senát zabývat povahou vztahů v souvislosti s náhradou za zřízení věcného břemene, tedy zda je jejich povaha soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Zde lze opětovně použít úvahy, které již vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003 - 125, tedy že „*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". Povahu vztahů je proto nutné posuzovat ve smyslu soukromého práva a o výši náhrady za zřízení věcného břemene podle zákona o pozemních komunikacích bude proto rozhodovat soud v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř. Toto řízení má hybridní povahu přezkumnou i nalézací, a od správního soudnictví se významně odlišuje nejen např. vymezením okruhu účastníků, ale především způsobem rozhodnutí soudu v situaci, kdy soud shledá rozhodnutí správního orgánu nesprávným: civilní soud rozhodne sám přímo ve věci, zatímco správní soud by napadené rozhodnutí toliko zrušil, věc vrátil žalovanému a zavázal jej svým právním názorem.

Z důvodu nedostatečné zákonné úpravy proto dojde k rozštěpení příslušnosti v rámci jednoho rozhodnutí, protože ve věci zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tedy o zákonnosti vlastního expropriačního aktu budou rozhodovat soudy ve správním soudnictví, o výši náhrady naopak soudy v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.

Zvláštní senát se dále zabýval postavením Nejvyššího správního soudu v kompetenčním sporu. Podle usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005 - 7, „*není stranou negativního kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, jen soud I. stupně, který popřel svou pravomoc rozhodovat o věci jemu předložené, nýbrž též soudy vyšších instancí, které k opravnému prostředku potvrdily závěr soudu I. stupně o nedostatku pravomoci*". V nyní rozhodované věci ale došlo k odlišné situaci. Krajský soud posoudil svou příslušnost správně, Nejvyšší správní soud však jeho rozhodnutí zrušil a zavázal jej nesprávným právním názorem týkajícím se příslušnosti. Protože je krajský soud tímto právním názorem vázán, musí zvláštní senát rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušit. Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí vyjádřil k příslušnosti, bude proto také stranou kompetenčního sporu, ačkoli nebyl v návrhu uveden.

Zvláštní senát proto zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, čj. 1 As 28/2007 - 101. 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 tedy bude Nejvyšší správní soud rozhodovat o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2007, čj. 29 Ca 46/2006 - 69, v souladu se závěry uvedenými v tomto usnesení.

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

V Brně 8. března 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu