

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Tomáš Mikolášek**

**Kompetenční spory mezi civilními soudy a správními orgány**  
**v judikatuře kompetenčního senátu**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2020**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Kompetenční spory mezi civilními soudy a správními orgány v judikatuře kompetenčního senátu“ vypracoval samostatně a všechny zdroje jsem řádně citoval.

V Olomouci dne 31. srpna 2020

---

Tomáš Mikolášek

### **Poděkování.**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí mé diplomové práce, JUDr. Renátě Šínové, Ph.D., za podněty, rady, připomínky a veškerý čas, který této práci věnovala a bez něhož by tato práce nemohla být dokončena.

# Obsah

Seznam zkratek.....	6
Úvod.....	8
<b>1 Diferenciační kritérium mezi soukromým a veřejným právem.....</b>	<b>11</b>
1.1 Ústavní základy soukromého a veřejného práva .....	11
1.2 Teorie pro rozlišování soukromého a veřejného práva .....	12
1.2.1 Teorie zájmová .....	12
1.2.2 Teorie mocenská.....	13
1.2.3 Teorie organická.....	14
1.2.4 Teorie metody právní regulace .....	14
<b>2 Zúžená pravomoc civilních soudů.....</b>	<b>17</b>
2.1 Obecná pravomoc civilních soudů .....	17
2.2 Zúžená pravomoc civilních soudů ve prospěch správních orgánů.....	18
2.2.1 Systematika zúžené pravomoci civilních soudů v ústavním pořádku .....	18
2.2.2 Historický vývoj přezkumu činnosti správních orgánů.....	19
2.2.3 Záruky plné jurisdikce .....	21
2.2.4 Rozhodování o věcech, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem.....	22
<b>3 Spory o pravomoc.....</b>	<b>24</b>
3.1 Vznik sporů o pravomoc .....	24
3.1.1 Negativní spor o pravomoc.....	25
3.1.2 Pozitivní spor o pravomoc .....	27
3.2 Záruky řešení sporů o pravomoc .....	28
<b>4 Prameny sporů o pravomoc.....</b>	<b>30</b>
4.1 Úprava pravomoci správních orgánů v soukromoprávních věcech.....	30
4.2 Jednotlivá ustanovení zakotvující pravomoci správních orgánů.....	30
4.2.1 Katastrální úřady.....	30

4.2.2	Český telekomunikační úřad .....	32
4.2.3	Energetický regulační úřad.....	33
4.3	Společné znaky jmenovatele pravomoci správních orgánů.....	34
<b>5</b>	<b>Zásady rozhodování zvláštního senátu .....</b>	<b>36</b>
5.1	Ustavení zvláštního senátu pro rozhodování .....	36
5.1.1	Jednání zvláštního senátu .....	36
5.1.2	Strany a účastníci při jednání kompetenčního senátu.....	37
5.2	Diferenciační kritérium soukromého a veřejného práva v jurisdikci zvláštního senátu 37	
5.2.1	Zásady rozhodování kompetenčního senátu ve věci samé .....	37
5.2.2	Analýza konkrétních rozhodnutí kompetenčního senátu .....	38
5.3	Syntéza společného jmenovatele pro diferenciaci v rozhodovací činnosti .....	48
5.3.1	Katastrální úřady.....	48
5.3.2	Český telekomunikační úřad .....	50
5.3.3	Energetický regulační úřad.....	50
	<b>Závěr .....</b>	<b>52</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>55</b>
	<b>Shrnutí.....</b>	<b>59</b>
	<b>Klíčové pojmy .....</b>	<b>59</b>
	<b>Abstract .....</b>	<b>60</b>
	<b>Key words.....</b>	<b>60</b>

## Seznam zkratek

### Předpisy

<b>KonfZ</b>	zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů
<b>Ústava ČR</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>LZPS</b>	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
<b>OZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>OSŘ</b>	zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>EÚLPS</b>	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících ze dne 21. 2. 1991
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>KatZ</b>	zákon č. 256/2013 Sb., Katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>EZ</b>	zákon č. 458/2000 Sb., Energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZČTÚ</b>	zákon č. 127/2005 Sb., O elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZTEL</b>	zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů ve znění účinném do 31. 4. 2005
<b>POZE</b>	zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

### Soudní a správní orgány

<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>NS</b>	Nejvyšší soud
<b>ČTÚ</b>	Český telekomunikační úřad
<b>ERÚ</b>	Energetický regulační úřad

**ESLP** Evropský soud pro lidská práva

**ÚS** Ústavní soud

## Úvod

Kompetenční spory mezi soudy na straně jedné a správními orgány na straně druhé řeší zvláštní senát, zvaný kompetenční a v teorii označovaný též jako „konfliktní senát“<sup>1</sup> (toto označení je vhodné zejména proto, že zvláštní senát se zabývá agendou nesoucí označení „Konf“, která jej odlišuje od zbytkových kompetenčních sporů), jehož pravomoc rozhodovat je dána zákonem KonfZ, a to pravomoc rozhodovat o sporech jak negativních, tak pozitivních.<sup>2</sup> Jak je patrné z judikatury tohoto senátu, jsou kompetenční spory stále aktuální téma, neboť neustále probíhají a není stanoveno jednoznačné řešení, které by spory jednou pro vždy vyřešilo, jelikož spory, jak bude uvedeno níže, vyplývají z legislativy *de lege lata*.

V diplomové práci si kladu za cíl zhodnotit judikaturu českého konfliktního senátu od 1.1.2003, kdy nabyl účinnosti KonfZ, až po stávající spory, tedy do roku 2020. V práci chci zanalyzovat rozlišování prvků soukromého a veřejného práva v judikatuře konfliktního senátu na vybraných správních orgánech a poukázat kriticky na zakotvení pravomoci a na faktory, které způsobují vznik a probíhání kompetenčních sporů. Jádrem a cílem práce bude analýza rozhodování konfliktního senátu, zvláště zaměření se na kritéria rozhodování a metodu, dle níž konfliktní senát posléze uděluje povinnost rozhodnout v dané věci příslušnému orgánu veřejné moci, ať už jde o soud či správní orgán, a analýza diferenciačních kritérií, které jsou rozhodné pro přidělení příslušnosti k vydání rozhodnutí konfliktním senátem. Z této analýzy bude vyvozena syntéza diferenciačních kritérií, která je klíčovou částí této práce. Ta pak bude potvrzovat nebo vyvracet hypotézu, jež zní: *„Za současného stavu zákonné úpravy pravomoci správních orgánů lze zcela odstranit kompetenční spory řešené zvláštním senátem.“*

Aktuálnost tématu je zřejmá, neboť kompetenční spory, byť probíhají tak dlouho, stále nemají jedno stálé řešení, respektive není vyřešena příčina jejich vzniku. Ve Sbírce rozhodnutí NSS neustále přibývají rozhodnutí kompetenčních sporů, je tedy zřejmé, že příslušnosti k vydávání rozhodnutí v dané věci nejsou v určitých ohledech dostatečně konkrétní, jak bude popsáno níže.

Tato problematika se projevuje prakticky, kdy účastníci řízení jsou často odkázáni čekat na výsledek rozhodnutí konfliktního senátu a dochází tak k faktickým průtahům rozhodnutí ve věci samé. Jak bude poukázáno níže, spory o příslušnost rozhodovat věc soukromého práva jsou vázány na vymezení působnosti správního orgánu, což je ekvivalentem zúžené pravomoci

---

<sup>1</sup> SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Str. 120.

<sup>2</sup> § 1 odst. 2 zákona KonfZ



civilního soudu, ale právě toto vymezení leckdy působí konflikt mezi dvěma orgány, z čehož vznikají právě dvě situace, a to jednak situace kdy chtějí o věci rozhodnout oba orgány, anebo situace, kdy nechce rozhodnout ani jeden orgán s přesvědčením, že rozhodovat má ten druhý. V práci bude této problematice věnována samostatná podkapitola, kde uvedu zákonné zakotvení příslušnosti (k vydání rozhodnutí) vybraných správních orgánů a poukážu na problémy, které způsobuje, jak plyne z judikatury konfliktního senátu.

Téma je spíše zpracováváno, zejména v teoretické rovině, doktrínou, a to hlavně kvalifikačními pracemi (diplomové, disertační), čemuž, vzhledem k rozsahu diplomové práce, odpovídá i poměrná úzkost tématu, respektive konkrétně v této práci počet analyzovaných vzorků správních orgánů (kde se ale objevuje velké množství kompetenčních sporů).

Závěry práce budou vycházet primárně z ústavních předpisů a obecných zákonů, které zakládají příslušnost konkrétního orgánu k vydání rozhodnutí. Pro analýzu zásad a kritérií bude nezbytné se vypořádat se závěry judikatury konfliktního senátu, přičemž při výkladu budou pro podporu, případně konfrontaci, užívány dílčí názory doktríny, objevující se v odborných publikacích. Bude poukazováno na problematická „místa“ zakotvení příslušnosti správních orgánů k vydání rozhodnutí. Z literárních zdrojů budou využívány hlavně komentáře k jednotlivým zákonům zakotvující pravomoci správních orgánů a důvodové zprávy k nim, komentář k občanskému soudnímu řádu, civilně-procesní učebnice a učebnice správního práva, zejména na historickém úseku práce. Hlavním zdrojem práce ovšem bude judikatura konfliktního senátu, jelikož práce spočívá zejména v analýze (a následné syntéze diferenciačních kritérií) jednotlivých rozhodnutí.

Práce je členěna do pěti kapitol, počínaje úvodem a konče závěrem. V začátku práce se věnuji základním teoretickým koncepcím oddělujícím od sebe soukromé a veřejné právo. Toto rozdělení je důležité a má odraz právě v judikatuře konfliktního senátu, kde se jedna z metod používá pro udělení příslušnosti k vydání rozhodnutí ve věci. Následuje stručné nastínění, jak mají jednotlivé orgány (civilní soudy i správní orgány) zakotvenu příslušnost pro rozhodování. Na toto vymezení navazuje obecná kapitola o sporech o pravomoc, jejich teoretické obecné vymezení a jejich dělení, s poskytnutím pohledu, jaký vliv mají kompetenční spory zejména na účastníky řízení. V další kapitole pak přichází na řadu uvedení těchto sporů na konkrétních případech s aplikovanou právní úpravou. Obsahem tak bude analýza konkrétních případů z judikatury, která bude obsahovat i kritický pohled zabývající se příčinami vzniku kompetenčních sporů, přičemž budou hodnocena výše zmíněná kritéria, z čehož vyplyne

syntéza diferenciačních kritérií pro rozlišování práva soukromého a veřejného. Závěr práce bude věnován kritickému zhodnocení příčin vzniku kompetenčních sporů s případnými návrhy na jejich řešení.

Syntéza diplomové práce vychází z využití z těchto výkladových vědeckých metod. V první řadě bude využito popisné metody, která je nezbytná pro vymezení teoretického rámce klíčových pojmů v diplomové práci. Dále bude využita metoda komparace a konfrontace, spočívající v porovnávání jednotlivých usnesení konfliktního senátu, která poslouží k vyzdvižení skutečností, na základě kterých konfliktní senát rozhodoval stejně, nebo naopak byl nucen svoji dosavadní judikaturu přehodnotit pro odlišnosti skutkového stavu. Jednotlivá rozhodnutí budou rozebrána pomocí metody analýzy, jejímž účelem je rozklíčování diferenciačních kritérií v rozhodovací činnosti konfliktního senátu. Metodou abstrakce a indukce tato kritéria budou upřesněna a vydefinována. Na to navazuje samotná syntéza, která v konkrétních případech u stanovených vzorků správních orgánů určí samotná diferenciační kritéria v dané oblasti.

# 1 Diferenciační kritérium mezi soukromým a veřejným právem

Základ analyzované problematiky spočívá v existenci dvou odvětví práva, a to práva veřejného a soukromého. Pro zkoumání zásad rozhodování kompetenčních sporů jako takových je nutné vymezení a rozlišení hranic mezi těmito odvětvími, a vymezení rozdílů – diferenciačních kritérií – jež od sebe tato dvě odvětví odlišují, což je klíčové pro zodpovězení otázky, proč o té které věci rozhoduje civilní soud či správní orgán.

Pro právo veřejné platí, že se musí jednat o dotčení veřejných zájmů, nadřazenost postavení jedné strany právního poměru vůči druhé, tj. možnost jednostranného zákazu, příkazu, povolení apod. pro určité chování, jednání a v neposlední řadě je jedna ze stran nositelem veřejné moci nebo ji vykonává.<sup>3</sup> Dále mezi tyto znaky patří vázanost veřejné moci na zákonné zmocnění, neboť veřejnou (resp. spíše státní) moc lze uplatňovat pouze na základě zákona a v jeho mezích a zákonem stanoveným způsobem.<sup>4</sup>

Soukromé právo se naproti tomu vyznačuje vzájemnou rovností subjektů právního poměru, tj. nemožností ukládat jednostranně práva a povinnosti, smluvní autonomií a vysokou mírou dispozitivnosti.<sup>5</sup>

Tyto znaky nemusí být naplněny v každém případě, a pokud se vyskytnou, pak se mohou projevit v různé intenzitě.<sup>6</sup> V praxi dochází často k prolínání soukromého a veřejného práva a k posouzení, zda se jedná o soukromé, či veřejné slouží často jako vodítko právě judikatura konfliktního senátu, jak bude níže uvedeno.

## 1.1 Ústavní základy soukromého a veřejného práva

Jak právo soukromé, tak i právo veřejné mají svůj základ v předpisech ústavní síly, tedy Ústava ČR a LZPS.

Veřejné právo je charakterizováno vázaností jeho užití na určitý zákon, který mu dává prostor k aplikaci. Takové ustanovení najdeme např. v článku 2 odst. 3 Ústavy ČR a v článku 2 odst. 2 LZPS, kdy je explicitně stanoveno, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a mezích vymezených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Je úkolem konkrétních zákonů vymežit pravomoci státních orgánů a jejich rozsah.

---

<sup>3</sup> MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 39, bod 69.

<sup>4</sup> Čl. 2 odst. 2 LZPS

<sup>5</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. Str. 116.

<sup>6</sup> MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 39, bod 71.

Soukromé právo je na rozdíl od veřejného vymezeno široce, a to v článku 2 odst. 4 Ústavy ČR a článku 2 odst. 3 LZPS, kdy každý (občan – Ústava ČR) může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto klauzulí vychází vysoká míra dispozitivnosti soukromého práva jako takového, které je prostředkem k realizaci svobody jednotlivce, tj. autonomie vůle jednotlivce, zejména pak jedné z jejích složek – smluvní svobody.<sup>7</sup> Přebírá ji pak OZ v § 1 odst. 2.

## 1.2 Teorie pro rozlišování soukromého a veřejného práva

V průběhu vývoje práva se vyvinuly teorie, které pomocí určitých prvků a aspektů rozlišovaly, co je právem soukromým a veřejným. V této podkapitole nebudou vypsány všechny teorie, které byly využívány, ale pouze ty nejzásadnější, které jsou i dnes vyzdvihovány. Mezi níže popsané teorie tedy patří teorie zájmová, mocenská, organická a teorie metody právní regulace.

### 1.2.1 Teorie zájmová

Tato teorie je původní teorií k odlišení práva veřejného a soukromého.<sup>8</sup> Tato teorie zkoumá objektivní právo, tedy konkrétní právní normu<sup>9</sup>, na jaké zájmy míří, kterým zájmům poskytuje ochranu. To značí, zda norma je stanovena na ochranu veřejného zájmu, tedy zájmu státu, nebo zájmu soukromého, tedy jednotlivců. Ač tato teorie nabízí na první pohled jednoduché a efektivní řešení, problém přichází v okamžiku, kdy je nutné vyřešit pojmy jako „obecné blaho“, „veřejný zájem“ atd. Kdy je zájem na ochraně konkrétního právního statku ještě v zájmu jednotlivce a kdy už v zájmu státu? Lehce může nastat situace, že na téže věci/právním statku bude mít zájem jak jednotlivec, tak stát, a „zájmy veřejné jsou vyšší zájmům soukromých.“<sup>10</sup> Dle mého názoru je důvodem to, že stát je tu proto, aby jednotlivce zejména chránil, tudíž veřejný zájem musí převýšit zájem soukromý, aby stát mohl jednotlivce efektivněji chránit. Aplikujeme-li tuto myšlenku na dnešní dobu, kdy jednotlivce „jen“ nesmí činit, co je zákonem zakázáno (tj. laicky „jinak si může dělat co chce“) a státní moc lze uplatňovat jen v případech zákonem stanovených a jeho mezích, je logické, že zájem státní moci má přednost před zájmem soukromým, pokud již bylo třeba v určité oblasti regulovat

---

<sup>7</sup> MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 45, bod 104.

<sup>8</sup> MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 28, bod 30.

<sup>9</sup> MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 28, bod 30.

<sup>10</sup> HOETZEL, Jiří. *Heslo „Dualismus právní“*. In HÁCHA, Emil., a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I (A až CH). Brno. Polygrafia, R. M. Rohrer, 1929. str. 501 (převzato z MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv....viz cit. dílo).

možnost ingerence státu, tj. byla záměrně vytvořena možnost, aby stát mohl do těchto oblastí zasahovat zákonem daným způsobem, tzn. je zde od počátku zájem na tom, aby stát na tu kterou oblast dohlížel, nebo měl alespoň možnost dohlížet (např. formou možnosti udělovat povolení, zakázat určitou činnost.).

### 1.2.2 Teorie mocenská

Také zvana jako teorie subordinace<sup>11</sup>, vychází z právního postavení nadřazenosti či rovnosti subjektů právního vztahu. Pro veřejné právo je typické jednostranné určování právních poměrů, zatímco pro právo soukromé je typická realizace autonomie vůle, základním prostředkem je tedy konsenzus stran, tj. smlouva.<sup>12</sup> Předmětem zkoumání této teorie je v první řadě vztah subjektů, obsah tohoto vztahu, zda právo či povinnost v něm obsažené jsou výsledkem jednostranného uložení, či dohody stran.<sup>13</sup> Tato teorie je ovšem také problematická a nezpůsobilá být sama o sobě kritériem pro diferenciaci soukromého a veřejného práva, neboť vůbec nepočítá s oblastmi, jako jsou např. veřejnoprávní smlouvy koordinační, rozhodnutí soudu, kdy ten není vázán návrhy stran řízení atd.<sup>14</sup> Je tedy nezpůsobilá zejména z důvodu, že je vývojově starší, a nepočítala s vývojem právních institutů, z toho pohledu se pak dá mluvit o její nedokonalosti a neuniverzalitě, neboť dle mého názoru teorie, která má být vodítkem pro diferenciaci soukromého a veřejného práva musí být dostatečně obecná a flexibilní, aby byla schopná reagovat na vývoj práva jako takového, a zároveň obsahovat mechanismus, který by jí umožňoval v konkrétním případě znaky soukromého či veřejného práva účinně roztřídit, případně alespoň spolehlivě určovat, o které odvětví práva se v konkrétním případě jedná. Tímto vymezením by se pak dané odvětví *a contrario* dovozovalo.

---

<sup>11</sup> HURDÍK, Jan. a kol. *Úvod do soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 16.

<sup>12</sup> MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 31, bod 42 in fine.

<sup>13</sup> Tamtéž, bod 43.

<sup>14</sup> Tamtéž, bod 47.

### 1.2.3 Teorie organická

Pro tuto teorii je klíčové, zda se subjekt ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některém veřejném svazku či nikoli, předmětem je tedy právní poměr, povinnosti a práva, která obsahuje.<sup>15</sup> K této teorii se váže i modifikovaná teorie zvláštního práva, kdy k veřejnému právu náleží ty normy, jejichž subjektem je stát či jiný nositel veřejné moci, a které se na ně obracejí právě z důvodu toho, že jsou nositelem veřejné moci.<sup>16</sup> K soukromému právu pak řadí ty normy, které jsou přičitatelné všem subjektům, ne jen subjektům veřejné moci, počítá tak i s možností, že nositelé veřejné moci mohou vystupovat i jako subjekty poměrů soukromoprávních<sup>17</sup>, kdy vykonávají tzv. fiskální správu.<sup>18</sup> Problém u této teorie není určit povahu aplikované normy na daný případ, ale určit vůbec, kterou normu aplikovat.<sup>19</sup> Hurdík upřesňuje, že tato teorie charakterizuje podstatu veřejného práva, rozuměj veřejnoprávní povahu normy, ale není způsobilá diferenciovat veřejné a soukromé právo pro konkrétní případ.<sup>20</sup> Souhrnně tyto dvě teorie řadíme pod teorii přiřazení.

### 1.2.4 Teorie metody právní regulace

Tato teorie je dnes používána k rozlišování soukromého a veřejného práva, zejména konfliktní senát ji využívá při posuzování, zda má rozhodnout soud či správní orgán v daném případě. Je vymezena takto: „...vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu.“<sup>21</sup> Pro ilustraci uvedu citaci ze zmiňovaného rozhodnutí tento příklad, kdy se případ vztahoval na rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Přerově a vznikl tak kompetenční spor mezi Okresním soudem v Olomouci a soudem ve správním soudnictví, kdy se na základě níže uvedené citace dovodilo, že věc podléhá veřejnému právu: „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 stavebním úřadem na straně druhé. Povinný a stavební úřad nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu.“

<sup>15</sup> MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 33, bod 49.

<sup>16</sup> Tamtéž, bod 50.

<sup>17</sup> Tamtéž, str. 34, bod 51.

<sup>18</sup> K pojmu fiskální správy: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Str. 25.

<sup>19</sup> MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. Str. 34, bod 51.

<sup>20</sup> HURDÍK, Jan. a kol. *Úvod do soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 18.

<sup>21</sup> Usnesení zvláštního senátu, ze dne 30. 5. 2006, čj. Konf 18/2006-6 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/001811Konf0600006A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/001811Konf0600006A_prevedeno.pdf))

*Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůlí 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 ze těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží právě správním soudům.“<sup>22</sup>*

J. Macur ji vyjádřil ještě jinak a to slovy: „*právním řádem předvídaný způsob vzniku a utváření obsahu právních vztahů, posuzovaný z hlediska společenské aktivity samotných účastníků, kteří do těchto vztahů vstupují.*“<sup>23</sup>

Shodně tak uvádí Macur, když tvrdí, že rovností s ohledem na tuto teorii rozlišování, se rozumí vzájemný vztah subjektů vztahu spočívající v možnosti působit na tento vztah a rozvíjet jej stejnou měrou.<sup>24</sup> Jinak řečeno, zda se jedná o soukromé či veřejné právo záleží na povaze vztahu mezi subjekty daného poměru, jaké jim právní norma dává v daném případě možnosti případně povinnosti jednat. Zda mohou rovnocenným způsobem uplatňovat svoje práva proti sobě navzájem, nebo zda je jeden ze subjektů podřízen jeho rozhodnutí (např. výkonu státní moc jako v uvedeném příkladu).

Objevuje se i názor, že se touto teorií pouze opisuje mocenská teorie, respektive její základní myšlenka a podstata<sup>25</sup>, která je pouze dále rozpracována a rozvíjena. Podobnost, respektive výchozí jádro teorie, je zřejmá při porovnání definic obou teorií. Teorie metody právní regulace je pouze rozpracovanější a konkretizovanější mocenskou teorií, kdy nezkoumáme jen, zda obsah vztahu je dán jednostranným rozhodnutím subjektu vztahu vůči dalšímu, ale zkoumáme, jaké dává právní norma možnosti subjektům chovat se v daném vztahu, jakou mají faktickou i právní možnost ovlivnit obsah vztahu svým jednáním, jehož rámec či konkrétní podoba je dána právní normou. Na tom poté závisí, zda půjde o veřejné, či soukromé právo. Výše uvedený příklad je názornou ukázkou veřejnoprávního vztahu, kdy správní orgán má zákonem dané oprávnění rozhodnout ve věci vyvlastnění, obsah vztahu ovšem formuje

---

<sup>22</sup> Usnesení zvláštního senátu, ze dne 30. 5. 2006, čj. Konf 18/2006-6 (získáno [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/001811Konf0600006A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/001811Konf0600006A_prevedeno.pdf))

<sup>23</sup> MACUR, Jan. *Občanské právo procesní v systému práva*. Brno: UJEP, 1975, str. 118 (převzato z MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník...viz. cit. dílo*).

<sup>24</sup> Tamtéž, str. 115 (převzato z MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník...viz. cit. dílo*).

<sup>25</sup> MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1 – 117. Praha: Leges, 2013. Str. 37, bod 61.

autoritativním rozhodnutím, nikoli vzájemnou dohodou. Na níže uvedených příkladech z judikatury ovšem bude dokázáno, že zdaleka ne vždy je tak „jednoduché“ určit povahu právního vztahu, a z toho plynoucí oprávnění a povinnost ve věci vydat rozhodnutí. Rozhodnutí se vždy musí činit ad hoc v konkrétní věci, velmi často se nachází znaky jak soukromého práva, tak práva veřejného.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Např. Usnesení zvláštního senátu, ze dne 10. 6. 2020, čj. Konf 41/2017-23 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0041\\_0Konf1700023\\_20200611094941\\_20200611110012\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0041_0Konf1700023_20200611094941_20200611110012_prevedeno.pdf) )



## 2 Zúžená pravomoc civilních soudů

Na tomto místě je nutné pro další analýzu vymezit problematiku obecné a zúžené pravomoci civilních soudů, včetně jejich ústavního zakotvení, historie přezkumu činnosti správních orgánů na našem území od poloviny 19. století, jakož i vzít v úvahu záruky plné jurisdikce v našem právním řádu.

### 2.1 Obecná pravomoc civilních soudů

Obecnou pravomoc civilních soudů zakotvuje článek 90 Ústavy ČR, věta první, kdy je stanovena obecná formule, že soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Tuto obecnou klauzuli pak rozvíjí § 7 odst. 1 OSŘ. V něm je stanoveno, že „*V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva...*“.<sup>27</sup>

Definic pravomoci můžeme nalézt velké množství, například definice, která říká, že „*Pravomocí soudů...rozumíme okruh záležitostí, které jsou soudy oprávněny a současně povinny projednat a rozhodnout.*“<sup>28</sup> Z judikatury Nejvyššího soudu NS pak „*Pravomocí se obecně rozumí oprávnění toho kterého státního orgánu řešit otázky, které zákon svěřuje do jeho kompetence.*“<sup>29</sup> F. Weyr definuje obdobně pojem kompetence, který, až na obecnější pojem „*orgán*“<sup>30</sup>, se kryje s civilně-procesním pojmem pravomoc. Ve správním právu se pravomoc chápe jako právní prostředky, jež má správní orgán k tomu, aby mohl vykonávat svoji působnost.<sup>31</sup> Působnost správního orgánu je pak „*zákonem věcně a prostorově vymezená oblast...kde [správní orgán] uplatňuje...svou pravomoc.*“<sup>32</sup> K této Sládečkově definici je nutno podotknout, že používá i pojem kompetence, a ta je působností v užším slova smyslu. V širším slova smyslu je pak působnost, v některých případech, pojímána v širším smyslu slova a ta

---

<sup>27</sup> § 7 odst 1, OSŘ

<sup>28</sup> SVOBODA, Karel, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. Str. 46, bod 52.

<sup>29</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. 33 Odo 1207/2005 (získáno z [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/2500CCBB4C29CC3EC1257A4E0068C35B?openDocument&Highlight=0](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/2500CCBB4C29CC3EC1257A4E0068C35B?openDocument&Highlight=0), ) – rozhodnutí je vícero, ne každé rozhodnutí používá stejná slova pro definici pravomoci, obsahově a sémanticky se však definice v rozhodnutích Nejvyššího soudu shodují, např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4180/2014 (získáno z [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/0A406B9F4CEDA62DC1257F6200419615?openDocument&Highlight=0.null](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/0A406B9F4CEDA62DC1257F6200419615?openDocument&Highlight=0.null), )

<sup>30</sup> „...obsah toho, co orgán smí, má nebo je oprávněn činit.“ WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936. Str. 119.

<sup>31</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Str. 264.

<sup>32</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Str. 264.

zahrnuje i pravomoc.<sup>33</sup> K otázce rozlišování kompetence a pravomoci se vyjádřil i Ústavní soud, který pravomocí rozumí realizaci státní moci v příslušné formě, zatímco kompetence je konkrétně vymezený věcný okruh realizovaný v procesu výkonu pravomoci.<sup>34</sup> Na závěr, jako spory mezi správními orgány a civilními soudy, předvídané KonfZ, jako spory o pravomoc označuje ve svém článku např. Frumarová (a i jí odkazovaní autoři).<sup>35</sup>

Z tohoto demonstrativního výčtu definic jednotlivých pojmů plyne jasně fakt, že ani teorie ani praxe se na výkladu těchto pojmů neshodne, je tedy i z důvodů vhodnosti a účelnosti (i vzhledem k poměrnému úzkému vymezení tématu diplomové práce) chtěné zvolit pojem jediný, a to pojem pravomoc. Tato práce je psána z pohledu civilně-procesního, budu proto využívat pro pojem „pravomoc“ definici civilního procesního práva, jejímž smyslem a obsahem je *„oprávnění i povinnost státního orgánu rozhodovat okruh záležitostí, který mu přísluší rozhodovat dle zákona“*. Tato bude pak v práci dále používána jednotně.

## **2.2 Zúžená pravomoc civilních soudů ve prospěch správních orgánů**

O zúžené pravomoci civilních soudů mluvíme v případě, kdy je svěřeno jinému orgánu než soudu rozhodovat o soukromoprávních záležitostech. To zakotvuje § 7 odst. 1 OSŘ, v poslední části souvětí. Podstatou je, že civilní soudy obecně rozhodují o soukromoprávních sporech, pokud je dle zákona nerozhodují a neprojednávají jiné orgány. V českém právním řádu najdeme takových případů poměrně velké množství, s ohledem na dané téma mé práce zmíním zejména katastrální úřady, Český telekomunikační úřad a Energetický regulační úřad (ale i další – finanční arbitr, Úřad průmyslového vlastnictví, pozemkové úřady, vyvlastňovací úřad aj). Zdrojem pravomoci daných správních orgánů je vždy zmocnění zvláštním zákonem (k tomu podrobně v kapitole 4 a navazujících podkapitolách). Níže bude názorně prokázáno, že ač pravomoc je stanovena zvláštním zákonem, její vymezení zdaleka není dokonalé a bezproblémové.

### **2.2.1 Systematika zúžené pravomoci civilních soudů v ústavním pořádku**

Zúžená pravomoc civilních soudů je obecně předpokládána v čl. 36 odst. 1 LZPS. Zejména druhým souvětím, kdy *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého*

---

<sup>33</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Str. 264-265, poznámka pod čarou č. 27.

<sup>34</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01 (získáno z <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=40118&pos=15&cnt=15&typ=result> )

<sup>35</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem*. Správní právo, 2013, roč. XLVI, č. 6. Str. 315.

*práva...ve stanovených případech u jiného orgánu.*“ To znamená, že již na ústavní úrovni<sup>36</sup> je předpokládána možnost, že o určité výšeči právních vztahů nebude vždy rozhodovat soud, ale tato pravomoc bude svěřena jiným (správním) orgánům. S tím souvisí i čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, neboť „jiné správní úřady“ lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Takovým případem je, vzhledem k tématu této práce, zejména působnost ČTÚ a ERÚ. Zároveň to předznamenává nutnost zákonného zmocnění takového „jiného orgánu“ zvláštním zákonem, jemuž bude dána pravomoc rozhodovat, v našem případě, o určité výšeči soukromoprávních vztahů, ke které by jinak byla dána pravomoc soudu.

## **2.2.2 Historický vývoj přezkumu činnosti správních orgánů**

Nutno předeslat, že tato podkapitola, vzhledem k faktu, že je práce psána z pohledu civilně-procesního, se nebude zabývat vývojem správního soudnictví, a pokud ano, bude tomu tak v případě neoddělitelnosti jednotlivých částí historie.

Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů vychází z koncepce z období druhé poloviny 1. století z Rakousko-Uherského modelu. Původ má z tzv. Prosincové ústavy z roku 1867, konkrétně pak v ústavním zákoně, který byl její součástí<sup>37</sup>, čl. 15 zakotvoval pravomoc soudů civilních i správních, a to podle povahy věci, zda soukromoprávní či veřejnoprávní. Poté se mohl kdokoli, o jehož právech bylo rozhodnuto správním orgánem (v dikci zákona úřadem) domoci cestou „pořadu práva“, což znamenalo postup zahájený žalobou před civilními soudy ve formě řízení sporného.<sup>38</sup> Veřejnoprávní přezkum pak prováděly správní soudy. Ten byl konkretizován zákonem č. 36/1876 z.ř., známý též jako „Říjnový zákon“, o zřízení správního soudu, jelikož na rozdíl od zákona z r. 1867 upravoval možnost domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv pomocí stížnosti<sup>39</sup>. Zmíněný přezkum byl prováděn z hlediska zákonného, kdy správní soud respektoval stav zjištění správním orgánem, který rozhodoval v poslední instanci, pokud však zjistil nedostatky, rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc mu vrátil zpět k rozhodnutí za účelem nápravy.<sup>40</sup> Šlo tedy o kasační princip přezkumu.<sup>41</sup>

Tento model byl pak při vzniku samostatného Československého státu recipován, a to zákonem ze dne 28. 10. 1918, č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého,

---

<sup>36</sup> Čl. 3 Ústavy ČR zahrnuje LZPS jako součást ústavního pořádku, je tak dána na roveň ústavním zákonům

<sup>37</sup> Zákon č. 144/1867 ř.z. o moci soudcovské (získáno z [http://nssoud.cz/historie/144\\_1867.pdf](http://nssoud.cz/historie/144_1867.pdf))

<sup>38</sup> HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy.* Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 472.

<sup>39</sup> § 2 zákona č. 36/1876 z.ř. (získáno z [http://www.nssoud.cz/historie/36\\_1876.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/36_1876.pdf))

<sup>40</sup> § 6 zákona č. 36/1876 z.ř. (získáno z [http://www.nssoud.cz/historie/36\\_1876.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/36_1876.pdf))

<sup>41</sup> K pojmu kasační princip viz např. SVOBODA, Karel, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. Str. 364, bod 323.

konkrétně čl. 2<sup>42</sup>, který stanovil, že „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“. Zároveň byl přijat zákon č. 3/1918 Sb., O nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, kterým byl i zároveň zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze<sup>43</sup>, který přebíral kompetence svých Rakousko-uherských předchůdců. Garance jeho funkce pak byla poskytnuta § 88 zákona č. 121/1920 Sb<sup>44</sup>, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. V § 105 tohoto zákona byla pak zakotvena možnost v případech, kdy správní orgán rozhodoval na základě zákona o věcech soukromoprávních, uplatnit svůj nárok již zmiňovaným pořadem práva, přičemž podrobnosti byly ponechány na zákoně, kterým byl zákon č. 217/1925 Sb<sup>45</sup>, jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Byla, dle § 1 odst. 2 a 3 tohoto zákona, dána možnost v případě, kdy správní orgán rozhodl ve prospěch jiné strany řízení, domoci se určovací žalobou že nárok není po právu zcela, nebo z části (odst. 2) anebo v případě zamítnutí nároku správním orgánem, bránit se žalobou určovací, případně i na plnění, opět zcela nebo z části (odst. 3). Tehdejší soudnictví ovšem neznalo žádné speciální řízení jako je tomu dnes, dle části páté OSŘ, jednalo se tak o klasické civilní řízení před soudem 1. stupně.<sup>46</sup>

Činnost Nejvyššího správního soudu byla fakticky (počátek konce byl však přesunutím jeho sídla do Bratislavy v roce 1949<sup>47</sup>) ukončena přijetím zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, který ve svém ustanovení § 18 odst. 2<sup>48</sup> zrušil všechny předpisy o správním soudu.

Ke změně došlo až po roce 1989, a to zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád. Tím byla do OSŘ včleněna, do části páté, agenda správního soudnictví. Tato byla však problémová, vzhledem k tomu, že Česká republika přistoupila s účinností od 18. 3. 1992 k EÚLPS.<sup>49</sup> V souvislosti s tím, a s čl. 6 EÚLPS, tj. právo na spravedlivý proces, byla požadována tzv. „plná jurisdikce“. Ta sice neplyne explicitně z čl. 6 EÚLPS, ale z rozhodovací praxe ESLP.<sup>50</sup> Tomu právní úprava neodpovídala, což vedlo ÚS

---

<sup>42</sup> Získáno z <https://www.beck-online.cz/>

<sup>43</sup> § 1 zákon č. 3/1918 Sb., O nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, získáno z <https://www.beck-online.cz/>

<sup>44</sup> Získáno z <https://www.beck-online.cz/>

<sup>45</sup> Získáno z <https://www.beck-online.cz/>

<sup>46</sup> HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 472.

<sup>47</sup> Šlo o účelové řešení směřující k zániku soudu, viz <http://nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

<sup>48</sup> Získáno z [https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=65/1952&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=65/1952&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy)

<sup>49</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících ze dne 21. 2. 1991 (získáno z <http://www.nssoud.cz/historie/umluva.pdf>)

<sup>50</sup> HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 473.

ke zrušení této celé části v nálezu ze dne 27. 6. 2001<sup>51</sup>, s odloženou účinností do 31. 12. 2002. V tomto nálezu vyvodil celou řadu deficitů takto zakotveného systému správního soudnictví, mezi nimi uvedu např. jednostupňovost správního soudnictví, z čehož plyne i nejednotnost rozhodovací praxe, absence úpravy poskytující ochranu proti nezákonným zásahům a postupům veřejné správy, či nečinnosti, absence Nejvyššího správního soudu, i když byl již tehdy předpokládán Ústavou ČR, i další jiné.<sup>52</sup> Krom rozporu s EÚLPS byla tato úprava v rozporu s čl. 36 odst. 2 LZPS, jelikož šlo o pouhý přezkum zákonnosti rozhodnutí, a nebyla zde možnost změnit správní uvážení závislého orgánu soudcovským uvážením, které je nezávislé.<sup>53</sup>

Konečným milníkem bylo přijetí SŘS s účinností od 1. 1. 2003, zřízení Nejvyššího správního soudu se sídlem Brně a zavedení dvojkolejně úpravy přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

### 2.2.3 Záruky plné jurisdikce

Aby byly naplněn požadavek EÚLPS ohledně plné jurisdikce, musí právní řád poskytovat určité právní mechanismy přezkumu činnosti správních orgánů. Plná jurisdikce znamená, že orgán, který je pravomocný provádět kontrolu rozhodnutí správního orgánu, musí mít možnosti (zde rozuměj zákonné prostředky) posoudit věc ze skutkového i právního hlediska a provádět v těchto směrech i dokazování.<sup>54</sup> Dvojkolejnost přezkumu přitom není požadavkem, je však nutno vyzdvihnout, že je tak poskytován nadstandartní rámec možnosti ochrany (jak dle OSŘ, tak SŘS). Z judikatury ESLP, konkrétně z rozhodnutí ESLP<sup>55</sup> plyne požadavek, aby orgán provádějící přezkum rozhodnutí správního orgánu byl nezávislým a nestranným tribunálem (myšleno i na soudy, podstatné je, že správní orgány nejsou v našem právním řádu nezávislé, viz § 2 odst. 4 SŘ) s plnou jurisdikcí.

V případě rozhodování dle části páté OSŘ, jsou tyto podmínky naplněny.<sup>56</sup> To plyne z již § 250j OSŘ, kdy soud, pokud dospěje k jiným zjištěním než správní orgán, nahrazuje rozhodnutí ve věci samé rozsudkem. Dle § 245 se užijí přiměřeně ustanovení části první až

<sup>51</sup> Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (získáno z <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25903&pos=1&cnt=1&typ=result>)

<sup>52</sup> MIKULE, Vladimír., SLÁDEČEK, Vladimír. *Nad nálezem ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví*. In: Bulletin advokacie 10/2002, roč. 13, č. 10. Str. 61 (získáno z <https://www.beck-online.cz/>).

<sup>53</sup> Tamtéž, str. 61.

<sup>54</sup> HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 473.

<sup>55</sup> Věc Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 10. 1983, stížnost číslo 7299/75 a 7496/76 (získáno z <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%22itemid%22:%22001-57421%22>)

<sup>56</sup> K tomu viz i HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 475.

čtvrté, pokud část pátá sama problematiku neupravuje. Vzhledem k tomu, že opravné prostředky nejsou výslovně vyloučeny žádným ustanovením v této části, použijí se tak ustanovení části čtvrté OSŘ, což dává účastníkovi možnost se bránit i proti rozsudku, kterým je nahrazeno rozhodnutí správního orgánu. Zavádí se tu tak i zde možnost dvouinstančního řízení, což poskytuje vyšší standart ochrany než EÚLSP, která dvouinstančnost jako obligatorní požadavek zavádí pouze ve věcech trestních (k tomu srovnej čl. 2, bod 1. Protokolu č. 7 k EÚLSP), vyžaduje.

Ve věcech přezkumu správními soudy je tato podmínka naplněna taktéž. V rámci § 77 odst. 2 SŘS totiž soud může dokazování zopakovat či doplnit důkazy provedené správním orgánem, za podmínky, že zvláštní zákon neupraví způsob a rozsah dokazování jinak. Soud tak není vázán skutkovými zjištěními správního orgánu, ani rozsahem provedeného dokazování, ani jeho obsahem a hodnocením z hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti.<sup>57</sup> Názorem, který správní soud vysloví v rozhodnutí je správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 SŘS), a je jeho povinností zahrnout důkazy zjištěné správním soudem mezi podklady pro své další rozhodnutí, dle ustanovení § 78 odst. 6 SŘS.

Jak je zřejmé z výše uvedeného, náš právní řád obsahuje nadstandardní záruky plné jurisdikce (zejména vzhledem k požadavkům EÚSLP na právo na spravedlivý proces).

#### **2.2.4 Rozhodování o věcech, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem**

Úpravu soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů upravuje část pátá OSŘ. Jedná se o ustanovení § 244 – 250l. První ustanovení této části stanoví dvě podmínky přípustnosti projednání věci před civilním soudem. Zaprvé musí jít o rozhodnutí správního orgánu na základě zvláštního zákona o sporu či jiné právní věci, která plyne z poměrů soukromého práva a takové rozhodnutí musí nabýt právní moci. Přípustnost je dále založena pouze u rozhodnutí, jimiž správní orgán rozhodl ve věci samé, nikoli procesně, pak by totiž byla dána pravomoc soudů správních.<sup>58</sup> Stejně tak přezkum může být vyloučen zvláštním předpisem, takovým příkladem je typicky § 18 odst. 4 KatZ, kdy je vyloučen přezkum dle části páté OSŘ v případě kladného rozhodnutí o povolení vkladu práva.

---

<sup>57</sup> HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 475.

<sup>58</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006-8 [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/002211Konf0600008A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/002211Konf0600008A_prevedeno.pdf)

Na samotné řízení, není-li v této části OSŘ zvláštní úprava, se přiměřeně aplikují ustanovení části první až čtvrté OSŘ.<sup>59</sup>

Dle § 246 odst. 1 OSŘ aktivní legitimaci má pak ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech dotčen rozhodnutím správního orgánu, přičemž tento návrh je žalobou. Účastníci tohoto řízení pak jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem, dle § 250a OSŘ.

V rámci zachování plné jurisdikce, jíž je věnována následující část práce, může civilní soud o žalobě meritorně rozhodnout, tak ji dle § 250i OSŘ zamítne, pokud při projednání dospěje k závěru, že správní orgán rozhodl ve věci správně. V případě nesprávného závěru správního orgánu o soukromoprávní otázce soud rozhoduje ve věci samé rozsudkem, kterým nahrazuje v celém nebo částečném rozsahu rozhodnutí správního orgánu, dle § 250j OSŘ.

Právní úprava obsažena v části páté OSŘ neobsahuje možnost rozhodnutí správního orgánu zrušit a věc vrátit správnímu orgánu. Civilním soudům není ústavněprávním ani obecným zákonným předpisem tato pravomoc garantována, proto svým rozhodnutím nemůžou správní orgány svým názorem zavázat.<sup>60</sup> Zákonodárce tak dodržel diferenciační kritérium při rozdělení pravomoci mezi civilní a správní soudy.

---

<sup>59</sup> § 245 OSŘ

<sup>60</sup> K hodnocení tohoto nedostatku právní úpravy viz HAMUL'ÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 477.

### 3 Spory o pravomoc

V této kapitole a následujících podkapitolách se budu věnovat sporům o pravomoc, jejich vzniku, druhům a zárukám, které náš právní řád poskytuje jako jejich řešení. Obecně sporem o pravomoc rozumíme situaci, kdy si dva orgány veřejné moci (v našem případě orgány předvídané prvním ustanovením KonfZ<sup>61</sup>) buď nárokují vydat rozhodnutí v dané věci, pak jde o tzv. pozitivní kompetenční spor<sup>62</sup>, nebo naopak svoji pravomoc odmítají, popírají, a pak se jedná o spor negativní<sup>63</sup>. K bližší charakteristice viz jednotlivé podkapitoly, dovoluji si však obecnou poznámku, že pozitivní kompetenční spory se v judikatuře konfliktního senátu téměř nevyskytují.

#### 3.1 Vznik sporů o pravomoc

Spory o pravomoc vznikají z obecně vymezené pravomoci civilních soudů rozhodovat v soukromoprávních věcech<sup>64</sup> a z vymezení pravomoci některých správních orgánů rozhodovat o určité výseči soukromoprávních vztahů těmito specializovanými orgány (Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad, katastrální úřady, aj.). Detailněji bude zakotvení pravomoci konkrétních správních orgánů věnována samostatná podkapitola práce, obecně však pojátkem, které spojuje sféry rozdílných státních orgánů (tj. civilních soudů a správních orgánů), je v drtivé většině případů fakt, že jsou rozhodovány spory, které plynou ze smluv. Jak bylo výše uvedeno, smlouva je základním nástrojem práva soukromého, a rozhodování sporů ze smluv, které mají daný zvláštní obsah zákonem (např. EZ, ZČTÚ), představuje určitou výseč soukromoprávních vztahů, které z důvodů určité, zejména technické, specializovanosti rozhodují konkrétní správní orgány.

Z judikatury konfliktního senátu vyplývá, že se často jedná o spory o zaplacení částky<sup>65</sup>, což je typicky agenda civilních soudů, nicméně jedná-li se o spor vznikající ze smlouvy, který rozhoduje daný správní orgán, připadá často rozhodnutí sporu jemu. V usnesení zvláštního senátu ze dne 10. 6. 2020, čj. Konf 18/2019-13 (které bude více analyzováno níže) se ERÚ domáhal vyslovení nedostatku své pravomoci, respektive vyslovení pravomoci soudu,

---

<sup>61</sup> § 1 odst. 1, písm. a) KonfZ

<sup>62</sup> § 1 odst. 2, souvětí první KonfZ

<sup>63</sup> § 1 odst. 2, souvětí druhé KonfZ

<sup>64</sup> § 7 odst. 1, druhá část souvětí OSŘ

<sup>65</sup> Usnesení zvláštního senátu, ze dne 10. 6. 2020, čj. Konf 21/2019-13 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0021\\_0Konf1900013\\_20200610142056\\_20200611102014\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0021_0Konf1900013_20200610142056_20200611102014_prevedeno.pdf) ) či usnesení ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0045\\_0Konf1700014\\_20190124150441\\_20190130140033\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0045_0Konf1700014_20190124150441_20190130140033_prevedeno.pdf) )



rozhodovat spor o zaplacení částky (šlo o negativní kompetenční spor) s ohledem na to, že jeho pravomoci je třeba vykládat restriktivně (s obavami, že by se tak mohla rozšiřovat nepřiměřeně jeho pravomoc i na rozhodování např. o náhradě škody za neoprávněný odběr elektřiny), a zmíněný spor je typicky soukromoprávní spor, který je v pravomoci soudu. Odvolával se na konstantní judikaturu konfliktního senátu, která zpravidla tyto spory řadila do pravomoci civilních soudů, konfliktní senát však rozhodl, že jde o spor, který bez pochyby spadá do pravomoci ERÚ, neboť šlo o případ předvídaný ustanovením zákona EZ.<sup>66</sup> Výše uvedené poukazuje na to, že kompetenční spory řešené konfliktním senátem je nutné řešit vždy ad hoc, s nemožností předvídat (tím méně stanovit pevnou závaznost) do budoucna, přičemž se ovšem nevylučují určitá vodítka určující převahu soukromého, či veřejného práva v daném případě, pro rozhodování budoucích sporů.<sup>67</sup>

Rozhodující charakter tak má vždy v konkrétním případě obsah smlouvy či vztahu, přesněji řečeno charakter povinností ze smlouvy či vztahu plynoucích, ještě přesněji vztah ustanovení zakotvujícího pravomoc správního orgánu řešit spory vzniklé ze smlouvy či vztahu ke konkrétním povinnostem vznikajícím z daného právního důvodu (příkladem spory o připojení či přístupu k přenosové či distribuční soustavě, § 17 odst. 7, písm. c) EZ) v daném případě. Můžeme tak hovořit o určité specialitě pravomoci správních orgánů vůči civilním soudům rozhodovat spory z určitých vztahů soukromoprávní povahy, jež předvídají zvláštní zákony, jimiž nejsou vždy precizně stanoveny pravomoci správních orgánů, které by vymezovaly pravomoc tak, aby nedocházelo ke sporům. Spory o pravomoc tak vznikají z ustanovení zvláštních zákonů ustanovujících pravomoc toho kterého správního orgánu, které nám ovšem nedávají jasné diferenciací kritérium co není soukromým právem, respektive co je právem veřejným.

### **3.1.1 Negativní spor o pravomoc**

Negativním sporem o pravomoc se rozumí situace, kdy oba státní orgány, tedy civilní soud i správní orgán, popírají svoji pravomoc k vydání rozhodnutí v dané věci.<sup>68</sup> Vzniká tedy z přesvědčení daného orgánu, že není příslušný ve věci vydat rozhodnutí a okamžikem, kdy návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu dojde zvláštnímu senátu, je zahájeno řízení.<sup>69</sup> Popření pravomoci však musí proběhnout formální cestou. Příkladem budiž v této věci zásadní

---

<sup>66</sup> Konkrétně § 17 odst. 7, písm. d) EZ a § 52 odst. 1 POZE)

<sup>67</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 11. 2019, čj. Konf 10/2019-14, bod 32 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0010\\_0Konf1900014\\_20191129112433\\_20191210074015\\_preve\\_deno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0010_0Konf1900014_20191129112433_20191210074015_preve_deno.pdf))

<sup>68</sup> § 1 odst. 2 souvětí druhé, KonfZ

<sup>69</sup> § 3 odst. 1 KonfZ

usnesení konfliktního senátu ze dne 8. 1. 2007 sp. zn. Konf 13/2006-4<sup>70</sup>, kde byly stranami sporu Okresní soud v Benešově a Městský úřad v Benešově. Okresní soud formálně procesně vyslovil svůj nedostatek pravomoci a řízení zastavil a po právní moci rozhodnutí věc postoupil Městskému úřadu v Benešově jakožto úřadu stavebnímu s tím, že je v jeho pravomoci o věci rozhodnout (zřízení věcného břemene). Úřad pak přípisem okresnímu soudu věc vrátil s tím, že není v jeho pravomoci vydat rozhodnutí v této věci. Konfliktní senát vycházel ve svých úvahách ze zákonné dikce § 1 odst. 2 věty druhé KonfZ (obě strany musí popírat svoji pravomoc) a dále výkladem dovodil, že popření se musí stát formální cestou.<sup>71</sup> To znamená, že druhý orgán musí (v pořadí druhý orgán, kterému byla věc postoupena, postup by byl stejný, i kdyby k postoupení došlo v obráceném směru) podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu a není na místě, aby věc ukončil procesně stejně jako orgán první (věc odmítl, řízení zastavil apod.). Návrh na zahájení řízení kompetenčního sporu je oprávněn podat i účastník řízení, jde ovšem pouze o krajní řešení, v případě, že by druhý orgán o případném kompetenčním sporu nevěděl. Konfliktní senát pak vyslovil, že soud nebyl aktivně legitimován, protože vyčerpал všechny své procesní možnosti k vyslovení nedostatku své pravomoci.<sup>72</sup>

Vznik negativního kompetenčního sporu tak klade na orgán, kterému byla věc postoupena, povinnost podat návrh na zahájení řízení konfliktnímu senátu. Druhou alternativou by bylo ve věci samé rozhodnout, v této fázi ještě ovšem nedochází ke sporu, neboť by jen došlo k delegaci na orgán, který je pravomocný k vydání rozhodnutí. Pokud by nedošlo ani k jedné z těchto alternativ, daný orgán by se tak dopustil zásahu do práva na spravedlivý proces stanoveným v čl. 36 odst. 1 LZPS, vzhledem k tomu, že by účastníku byla fakticky odepřena možnost domoci se svých práv cestou práva.<sup>73</sup>

Na závěr dodávám, že negativní kompetenční spory řešené konfliktním senátem představují absolutní většinu rozhodovací činnosti tohoto senátu. Tento fakt je způsoben zejména přesvědčením orgánů, že k vydání rozhodnutí ve věci nejsou pravomocné. Tyto spory jsou jevem negativním, dotýkají se účastníků ve věci samé z několika hledisek. Z těchto bych vyzdvihl zejména průtahy v řízení, protože účastníci řízení ve věci samé jsou odkázáni čekat na rozhodnutí konfliktního senátu, což nehledě na dobu rozhodování, už je samo o sobě

---

<sup>70</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/001311Konf0600004A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/001311Konf0600004A_prevedeno.pdf)

<sup>71</sup> K tomu opačný názor Ústavního soudu v plenárním nálezu ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18, body 37, 38 a 40–46, kde Ústavní soud označil postup zvláštního senátu za přepjatě formalistický a porušující právo na spravedlivý proces garantované v čl. 36 odst. 1 LZPS a usnesení zvláštního senátu – odmítnutí návrhu - zrušil

<sup>72</sup> Usnesení konfliktního senátu ze dne 8. 1. 2007, čj. Konf 13/2006-4 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/001311Konf0600004A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/001311Konf0600004A_prevedeno.pdf))

<sup>73</sup> To plyne i z výše citovaného nálezu ÚS ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18....

průtahem a znamená komplikace v „normálním chodu života“ (nutnost vybrat si pracovní volno atd.). Dalším faktem je, že při negativním sporu může dojít k přenosu pravomoci na orgán, kde účastník může mít „horší“ procesní postavení z pohledu možnosti uplatnění procesních práv, důkazů, opravných prostředků aj. (např. námitky při zřízení věcného břemene dle OZ a na druhé straně námitky ve stavebním řízení dle § 114 zákona č. 183/2006 Sb., Stavebního zákona).

### 3.1.2 Pozitivní spor o pravomoc

Pozitivní kompetenční spor je situací opačnou od sporu negativního, tedy dva orgány (soud či správní orgán) si nárokují pravomoc vydat ve věci samé rozhodnutí. Základní podmínkou vzniku takového sporu ovšem je dle § 1 odst. 1 souvětí prvního KonfZ totožnost věci individuálně určených účastníků, o níž druhá strana vydala pravomocné rozhodnutí. To je zásadní rozdíl oproti sporu negativnímu, kde se pravomocné rozhodnutí ve věci nevyžaduje, podmínky pro vznik takového sporu tedy značně „ztěžuje“, což vysvětluje i značně nižší výskyt těchto sporů. Vzhledem k tomu, že v daném případě ve věci již jeden orgán rozhodl, a druhý si přisvojuje pravomoc o věci rozhodnout a první rozhodnutí nahradit svým vlastním, z důvodu nedostatku pravomoci prvního orgánu, nedochází zde k zásahu do práva na spravedlivý proces (viz výše). Docházelo by tu však k zásahu do principu dělby státní moci a nastal by stav, kdy by jeden právní poměr byl upraven zároveň dvěma různými orgány rozhodnutími.<sup>74</sup>

Problematická je podmínka pravomocného vydaného rozhodnutí ve věci samé. Je nutné vzít v úvahu skutečnost, že pozitivní kompetenční spor se dotkne hlavně těch, kteří byli účastníky v řízení před prvním orgánem. Ocítají se tak ve stavu právní nejistoty. To z toho důvodu, že ať již orgán rozhodl v jejich prospěch či neprospěch v případě sporného řízení, nebo rozhodl o jejich právním postavení či statusu, nebo právech a povinnostech v případě nesporného řízení, měli rozhodnutí, které zavedlo určitý právní stav, tj. byli v právní jistotě (laicky řečeno „věděli, na čem jsou“, ať již s rozhodnutím byli nebo nebyli spokojeni). Pozitivní kompetenční spor tuto jistotu narušuje. V „lepší“ případě, kdy konfliktní senát rozhodne tak, že se pro účastníky nic nemění, a platí pravomocné rozhodnutí prvního orgánu, dochází tak pouze k přechodné nejistotě, jestli se rozhodnutí zruší, či prohlásí za nicotné, ve výsledku zůstává právní stav zachován. V případě druhém by byli odkázáni na nové, další řízení ve věci samé (a s tím spojené povinnosti např. znovu věci dokazovat, vynakládat další finanční prostředky, podávat opravné prostředky), což zakládá mnohem větší stav právní nejistoty než případ první, uvědomíme-li si, že se pro účastníka může nové rozhodnutí projevit negativně

---

<sup>74</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Str. 417, bod 793 odst. druhý.

(nutné je ovšem dodat, že výsledkem kompetenčního sporu si účastník nemůže být jistý nikdy). Lze dodat, že podmínka pravomocného rozhodnutí jedním z orgánů má přes výše popsané negativa i pozitivní faktor, a sice ten, že sama tyto spory značně eliminuje. Musím podotknout, že kdyby tato podmínka ve vymezení pozitivních sporů v KonfZ nebyla, vymizel by z těchto sporů stav právní nejistoty, který vzniká z výše uvedených důvodů, a zbyl by („jen“) výše zmíněný jev u negativních kompetenčních sporů, a to průtahy v řízení. Na druhou stranu, pozitivní kompetenční spory by pak vznikaly velmi mizivě (což by nebyl zas tak odlišný stav od situace nynější), například v případech, kdy by si účastník nebyl sám jistý, kterému orgánu má věc podat, a podal návrh na zahájení řízení jak k civilnímu soudu, tak i ke správnímu orgánu.

Na závěr lze dodat, že kompetenční spory jsou jevem záporným a nechtěným, který značně omezuje zejména účastníky řízení ve věci samé z výše uvedených důvodů a ideálním stavem by tak bylo tyto spory úplně odstranit. Tento stav je ovšem jiný, kompetenční spory se v našem právním řádu ještě poměrně dlouhou dobu vyskytovat budou, s ohledem na právní úpravu *de lege lata*. Proti tomu lze vyzdvihnout fakt, s přihlédnutím k danému stavu věci, že samotná existence konfliktního senátu je velmi důležitý doplněk práva na spravedlivý proces, který je zakotven v čl. 36 odst. 1 LZPS, a čemuž svědčí i úprava soudního přezkumu rozhodování orgánů veřejné správy<sup>75</sup>, její dvojkolejnost (jednak dle části páté OSŘ a zadruhé dle SŘS. Bez rozhodovací činnosti konfliktního senátu by si civilní soudy a správní orgány mohly svoji pravomoc neustále předávat a delegovat ji jeden na druhý a docházelo by tak k porušení práva na spravedlivý proces, neboť by v popsaném případě byla fakticky odepřena účastníkům řízení možnost domáhat se svých práv způsobem stanoveným a garantovaným v čl. 36 odst. 1 LZPS.<sup>76</sup>

### **3.2 Záruky řešení sporů o pravomoc**

Zárukami řešení sporů o pravomoc rozumíme ty právní prostředky, které právní řád poskytuje k jejich vypořádání. V našem právním řádu se vyskytují na úrovni zákonů, základ je však položen již na ústavní úrovni. Základem je článek 87 odst. 1, písm. k) a odst. 3, písm. b) Ústavy ČR. V něm je obsaženo pravidlo, že ÚS rozhoduje ty kompetenční spory mezi státními orgány a orgány územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Dále pak v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, v § 122 odst. 1

---

<sup>75</sup> Ten je zakotven v čl. 36 odst. 2 LZPS

<sup>76</sup> K přepjatému formalizmu formy popření pravomoci orgánem viz již citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18, body 37, 38 a 40–46 (získáno z <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=109976&pos=1&cnt=1&typ=result>)

stanoví nepřipustnost návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu, je-li pro rozhodnutí příslušný jiný orgán. Ústavní soud tak má subsidiární roli v rozhodování kompetenčních sporů,<sup>77</sup> přičemž ostatní spory o pravomoc jsou rozděleny do jednotlivých zákonů. Příkladem kompetenčního sporu rozhodovaného ÚS je spor mezi předsedou NS a kárným senátem tohoto soudu o příslušnosti k vydání rozhodnutí o případném vyloučení člena kárného senátu.<sup>78</sup>

Další záruky jsou pak v dalších obecných zákonech. Konkrétně jde o kompetenční spory rozhodované NSS, dle §§ 97-101 SŘS, které řeší spory mezi správními úřady a orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, případně mezi těmito orgány navzájem, a mezi ústředními správními úřady navzájem. Další okruh kompetenčních sporů řeší SŘ, a to mezi dvěma správními orgány navzájem, v § 11 odst. 2 místní příslušnost (např. dva matriční úřady ve dvou sousedících okresech), v § 133 pak příslušnost věcná (obecní úřad obce s rozšířenou působností a krajský úřad coby stavební úřady). Tento okruh se týká pouze veřejné správy uvnitř její soustavy orgánů.<sup>79</sup> Rozpor může pak způsobovat vymezení okruhu záležitostí kompetenčních sporů v SŘS a SŘ. Je zde důležité rozlišovat, zda se správní orgány ocitají v kompetenčním sporu jakožto vykonavatelé státní správy, či samosprávy.<sup>80</sup> Přikláním se k názoru Frumarové, která vyslovuje názor, že jde-li o spor např. dvou matričních úřadů, měl by být kompetenční spor řešen dle SŘ.<sup>81</sup> Tento postup se mi zdá logičtější, vzhledem k vymezené agendě věcí, které matriční úřady rozhodují, nehledě na to, že by tak docházelo k zatěžování NSS a v podstatě by pominul důvod pro existenci zmíněných ustanovení SŘ. Jako poslední uvádím KonfZ, jež se od ostatních okruhů kompetenčních sporů liší zejména tím, že stranou kompetenčního sporu je v tomto případě vždy soud, ať již soud civilní či správní.<sup>82</sup>

Právní řád tedy poskytuje dostatečné záruky řešení sporů o pravomoc, jelikož každý kompetenční spor se dá subsumovat pod jednu z kategorií předpokládaných daným zákonem. Problémy může ovšem způsobovat vymezení kompetenčních sporů mezi SŘ a SŘS, jak bylo výše popsáno, jelikož není ucelený a jednotný názor na tuto problematiku.

---

<sup>77</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem*. Správní právo, 2013, roč. XLVI, č. 6. Str. 318.

<sup>78</sup> Nález ÚS ze dne 31. 7. 2009, sp. zn. Pl. ÚS. 9/09 (získáno z <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63071&pos=1&cnt=1&typ=result>)

<sup>79</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem*. Správní právo, 2013, roč. XLVI, č. 6. Str. 318.

<sup>80</sup> Opačně např. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., převzato z FRUMAROVÁ, Kateřina. *Kompetenční spory rozhodované... viz cit. dílo str. 321.*

<sup>81</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Kompetenční spory rozhodované... viz cit. dílo str. 321.*

<sup>82</sup> Srovnej § 1 odst. 1. písm. a) a b) KonfZ

## **4 Prameny sporů o pravomoc**

### **4.1 Úprava pravomoci správních orgánů v soukromoprávních věcech**

Pravomoc správních orgánů rozhodovat ve věcech soukromého práva je dána rozličnými zvláštními zákony. V jednotlivých podkapitolách budou vymezena jednotlivá ustanovení, která pravomoc zakotvují. Z těchto vznikají kompetenční spory o tom, zda určitou věc má projednat soud, či daný správní orgán (ERÚ, ČTÚ, případně další), nebo správní soud (to zejména v kompetenčních sporech týkající se záznamů či poznámek prováděných katastrálními úřady<sup>83</sup>). Účelem těchto podkapitol bude vymezení zákonného rámce rozhodování věcí správními orgány, které jsou věcmi soukromoprávními, v závěrečné podkapitole pak budou na základě analýzy těchto ustanovení vymezeny společné jmenovatele pravomoci vybraných správních orgánů.

Na závěr dodávám, že cílem jednotlivých podkapitol, které vymezují sporná místa zakotvení pravomoci správních orgánů, není zevrubná analýza případů, ta bude následovat v kapitole nesoucí číselné označení 5.2.2. Cílem je zde uvést problematické ustanovení konkrétních zákonů, z nichž vznikají kompetenční spory a uvést příklad z judikatury a připravit tak podklad pro zmiňovanou podkapitolu, načež naváže analýza vybraných rozhodnutí.

### **4.2 Jednotlivá ustanovení zakotvující pravomoci správních orgánů**

#### **4.2.1 Katastrální úřady**

Pravomoc katastrálních úřadů zakotvuje KatZ. Katastrální úřady jsou z důvodů systematických zařazeny jako první, neboť jsou typickými představiteli správních orgánů, které rozhodují o určité výšce soukromoprávních vztahů. Kompetenční spory, v nichž katastrální úřady vystupují jako aktéři sporu, jsou specifické tím, že v řízení před konfliktním senátem se ve většině případů ocitají jako další účastníci, nikoli strany. Níže bude popsáno, že kompetenční spory vznikající z rozhodovací činnosti katastrálních úřadů jsou svojí povahou méně složité, než spory vyplývající např. z činnosti ERÚ.

Katastrální úřady zapisují do evidence informace stanovené v § 3 KatZ. Tyto informace jsou dále rozpracovány ustanoveními, která upravují tři typy zápisů do katastru nemovitostí – vklad, záznam a poznámku.<sup>84</sup> Důležitý rozdíl, plynoucí z těchto ustanovení, spočívá v tom, že

---

<sup>83</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-5 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/003011Konf0600005A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/003011Konf0600005A_prevedeno.pdf))

<sup>84</sup> §§ 6, 11, 19, 22 a 23 KatZ

pouze o vkladu se vede řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí.<sup>85</sup> Výsledkem takového řízení je pak povolení návrhu na vklad práva<sup>86</sup>, na které navazuje samotné provedení vkladu práva<sup>87</sup>, a proti kterému nejsou přípustné opravné prostředky.<sup>88</sup> V opačném případě je návrh zamítnut<sup>89</sup>, a v takovém případě je jako opravný prostředek přípustná žaloba dle části páté OSŘ. O záznamu či poznámce se řízení nevede, oba zápisy se provádějí pouze na základě kritérií v § 21 KatZ. Z posledně uvedeného vznikají spory, ke kterým existuje konstantní judikatura konfliktního senátu, která tyto spory řeší jednotně, a to podle kritérií, které rozeberu níže.

Ustanovení zakotvující pravomoc katastrálního úřadu se nalézá v § 18 odst. 1 KatZ. Dle něj katastrální úřad vklad povolí, jsou-li pro to splněny podmínky, nebo jej zamítne, pokud návrh před rozhodnutím o povolení ztratil své účinky, či nesplňuje podmínky vkladu. Toto ustanovení pak v odst. 5 jasně stanoví, v případě zamítavého rozhodnutí katastrálního úřadu, pravomoc civilního soudu, k němuž může směřovat případná žaloba. Ohledně vkladu práva je tak civilní soud, respektive žaloba k němu podaná, procesní možností, kterou je možné domoci se svého práva. Ohledně záznamu a poznámky však právní cesta k nápravě není tak jasná, alespoň na pohled. Spory o pravomoc, které vznikají z činnosti katastrálního úřadu, se totiž velmi často týkají (ne)provedení zápisu nebo poznámky. Spor pak vzniká mezi civilním a správním soudem, respektive mezi senáty téhož krajského soudu.<sup>90</sup>

V těchto věcech bylo vydáno zásadní usnesení konfliktního senátu ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-5<sup>91</sup>, kde soud vyložil základní úvahy pro posuzování tohoto typu sporů. V něm konfliktní senát vyjasnil *pro futuro* další možné spory a pravomoc civilních soudů poměrně jasně, opíraje se o § 249 odst. 2 OSŘ, kdy vyslovil názor, že civilní soudy mají pravomoc rozhodovat výhradně, a hlavně bezrozporně ve věcech vkladu. Dále vyslovil pro účely rozlišování práva soukromého a veřejného, že samotný fakt, že se věc týká vlastnického či jiného věcného práva, není a nemůže být rozhodující, jinak by agenda katastrálních úřadů byla převážně soukromoprávní. Vklad práva je tedy jediným skutečným a autoritativním rozhodnutím katastrálního úřadu ve věci soukromého práva. Naproti tomu záznam či poznámku katastr zapsat musí, aniž by se tomu mohl vzepřít, o ničem nerozhoduje. Správní senáty

---

<sup>85</sup> § 14 a násl. KatZ

<sup>86</sup> § 18 odst. 1 souvětí první KatZ

<sup>87</sup> § 33 písm. a) KatZ

<sup>88</sup> § 18 odst. 4 KatZ

<sup>89</sup> § 18 odst. 1 souvětí druhé

<sup>90</sup> Krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem - § 249 odst. 2 OSŘ

<sup>91</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/003011Konf0600005A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/003011Konf0600005A_prevedeno.pdf)

krajského soudu se však často domnívají, že pravomoc k vydání takového rozhodnutí mají civilní soudy, na základě rozhodování ve věcech vkladu práv k nemovitým věcem. V daném případě šlo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (a to ze strany katastrálního úřadu, který chybně zapsal poznámku a mělo jít o její výmaz), kde zvláštní senát dovodil, že tuto ochranu může poskytnout jen správní soud, dokonce i tehdy, pokud byla sporná věc svojí povahou soukromoprávní. Pravomoc přezkoumávat z těchto hledisek rozhodnutí správních orgánů civilním soudům nepřísluší. Spory o pravomoc tak plynou často z přesvědčení správních soudů o tom, že rozhodovat by měly civilní soudy, jelikož obecně jde o věci týkající se soukromého práva, a často tak směšují všechny typy zápisů dohromady, z čehož pak následně vznikají kompetenční spory.

#### 4.2.2 Český telekomunikační úřad

Zřízen zákonem ZČTÚ, je ČTÚ ústředním správním úřadem zejména pro oblast regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb.<sup>92</sup> Obecně pravomoc ČTÚ zakotvuje § 108 odst. 1 ZČTÚ, která je dále rozvedena ustanovením 129 ZČTÚ, kdy jsou vymezeny spory, které je ČTÚ oprávněn a povinen rozhodovat.<sup>93</sup> Kompetenční spory, které ČTÚ řeší, vznikají zdánlivě z ustanovení 108 odst. 1 ve spojení s § 129 ZČTÚ, ale z judikatury konfliktního senátu) plyne, že spory samotné vyvolávají i další ustanovení, které jsou nutné při vzniku sporu analyzovat vždy ad hoc, a to zejména § 2, které je definičním ustanovením, jež vymezuje obsah určitých pojmů (jako účastník, uživatel, služba elektronických komunikací atd.). Obecnými předpoklady pro pravomoc ČTÚ jsou osobní a věcná podmínka. Věcnou podmínkou se rozumí okruh záležitostí, které je dle ČTÚZ orgán oprávněn (a povinen) rozhodovat. Osobní podmínkou se pak rozumí okruh subjektů, které jsou účastny vztahu, ze kterého spor vznikl.<sup>94</sup> To vymezil konfliktní senát právě v usnesení ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12, kde uzavřel, že jednak změna závazku v osobě nemá vliv na pravomoc rozhodovat spor, a zadruhé pravidlo obecnější, že naplnění osobního předpokladu musí být naplněno a časově vztaženo k okamžiku vzniku závazku, nikoli sporu.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> § 1 odst. 1 ZČTÚ

<sup>93</sup> Samotná důvodová zpráva k §§ 127-129 uvádí, že pravomoc soudu je vyloučena, respektive možnost stran se na obecný soud obrátit, dokud ČTÚ nevydá ve věci rozhodnutí, viz Důvodová zpráva k zákonu č. 127/2005 Sb., O elektronických komunikacích, str. 162 (získáno z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=768&CT1=0>).

<sup>94</sup> Srovnaj usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12

<sup>95</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2009/0038\\_0Konf0900012A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0038_0Konf0900012A_prevedeno.pdf))



Lze uzavřít, že nejvíce sporů ohledně ČTÚZ vzniká právě z kombinace věcné a osobní podmínky, respektive jejich chybným posouzením, ač se ho dopustí civilní soud, či ČTÚ, přičemž lze obecně uvést, že nejčastěji spor vzniká z protichůdných názorů na jedné straně civilního soudu, že daný vztah je ještě v diskreci ČTÚ, na straně druhé pak názor ČTÚ, že věc se již vymyká věcnému rozsahu ZČTÚ, a z povahy věci jde o případ v pravomoci civilních soudů dle § 7 odst. 1 OSŘ. Spory tedy vznikají nejvíce z věcného okruhu vymezení pravomoci ČTÚ.

#### **4.2.3 Energetický regulační úřad**

ERÚ je správním úřadem pro výkon regulace v oblasti energetiky.<sup>96</sup> Pravomoc rozhodovat v této oblasti regulují §§ 17 odst. 6, odst. 7, písm. a) – e), a odst. 8, písm. c) EZ. Ez Jak judikoval NSS, EZ neobsahuje pouze veřejnoprávní normy (týkající se výkonu veřejné správy), ale i normy soukromoprávní (podmínky podnikání dle EZ).<sup>97</sup> Z toho vyplývají kompetenční spory a již zmiňovaná nutnost vždy posuzovat ad hoc, v jakém právním vztahu se ocitají subjekty, o jejichž sporu má být rozhodnuto. Jak v případech, v nichž jako strana kompetenčního sporu figuruje ČTÚ, tak i v případech, kde vystupuje jako strana ERÚ, je nejčastěji předmětem spor o to, kdo má vydat rozhodnutí o zaplacení částky (bezdůvodné obohacení, náhrady škody). Tyto vznikají z okruhu záležitostí spadajícího do diskrece ERÚ, příkladem takového sporu je pak spor o vydání bezdůvodného obohacení a náhrady škody z důvodu neoprávněného čerpání podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů (šlo tehdy o bezdůvodné obohacení, konkrétně bez právního důvodu<sup>98</sup>, neboť účastnice sporu čerpala podporu i poté, co jí krajským soudem byla zrušena licence). Zde pak záleží, dle konfliktního senátu, jestli bezdůvodné obohacení, či náhrada škody, vzniká v souvislosti s právním vztahem založeným dle EZ (či jiného zvláštního zákona v obecné rovině, pozn. autor), nebo podle obecných pravidel OZ. Sám ERÚ se často domáhal určení pravomoci soudu v dané věci, s tvrzením, že jeho role je hlavně regulace trhu a dohled, nikoli nahrazování funkce soudu ve sporech, které jsou svojí povahou soukromoprávní (právě bezdůvodné obohacení, náhrady škody).<sup>99</sup> Z argumentace ERÚ plyne, že nechce přejímat odpovědnost za rozhodování ve věcech, které považuje za čistě soukromoprávní, již zmíněné bezdůvodné obohacení a náhrada škody, a hájil se rozhodovací praxí konfliktního senátu, opomenul však zohlednit procesní

---

<sup>96</sup> § 17 odst. 1 EZ

<sup>97</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104

<sup>98</sup> § 2991 odst. 2, věta první OZ

<sup>99</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf 20/2019-13 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0020\\_0Konf1900013\\_20200227151142\\_20200303120014\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0020_0Konf1900013_20200227151142_20200303120014_prevedeno.pdf)), ale i mnohé další, dřívější, vybral jsem toto usnesení s ohledem na jeho aktuálnost.

odlišnosti daných případů, nehledě na posun v této praxi (přibývá případů, kdy o náhradě škody případně o bezdůvodném obohacení vznikající ze vztahů dle EZ, je pravomoc přiřčena právě ERÚ, i když ten proti této praxi neustále brojí). Ve výsledku tak přehlédl, že pravomoc rozhodnout věc má jasně danou z § 17 odst. 7, písm. d) a § 52 odst. 1 POZE.

Spory o pravomoc tak v případě ERÚ vznikají z velké části v otázkách, ve kterých je obecně dána pravomoc civilních soudů, zejména vydání bezdůvodného obohacení a náhrady škody, které však mají původ v agendě, která je v pravomoci ERÚ. Ten se často brání těmto případům právě návrhy na zahájení řízení o kompetenčním sporu, a to i přesto, že vznikají z agendy, která je výhradně v jeho pravomoci.

### **4.3 Společné znaky jmenovatele pravomoci správních orgánů**

Společný znak, který je zároveň nejzřejmější a základní, pro stanovení pravomoci správních orgánů je vždy zvláštní zákon, v tomto případě KatZ, ZČTÚ a EZ. Těmito třemi zákony je obecně zakotvena pravomoc správních orgánů rozhodovat ve výšce právních vztahů, které jsou svou povahou soukromoprávní, nebo se soukromého práva týkají (případně soukromých subjektivních práv). Jak bylo výše popsáno, tyto zákony, respektive zakotvení pravomocí v nich obsažených jsou předmětem častých kompetenčních sporů mezi civilními soudy a správními orgány, neboť pravomoc v nich vymezená je vyjádřena nejasně (z větší části subjektivně, tzn. nikoli z důvodu, že by sám zákonný text daných norem obsahoval nejasnosti, ale orgánům způsobuje zákonné vymezení obtíže rozlišit, kdy rozhodovat mají a nemají).

Dalším jmenovatelem pravomoci, a to znakem zásadním, je povaha právního vztahu, z něhož případný spor vzniká a obsah povinností a práv z něj plynoucích. U katastrálních úřadů je problematika vymezená judikaturou jasně, ve věcech vkladu je dána pravomoc soudů civilních, neboť katastrální úřady autoritativně rozhodují ve věcech soukromého práva, proto je možné se bránit u civilních soudů dle části páté OSŘ (naproti tomu u záznamů a poznámek u jejich ne-zápisu případně chybném zápisu rozhodují správní soudy, ať již věcně, nebo procesně<sup>100</sup>). Navzdory faktu, že jsou instituty vydání bezdůvodného obohacení, náhrady škody, či zaplacení dlužné částky obecně institutem práva soukromého, neznamená to automaticky pravomoc civilních soudů, právě naopak. Z judikatury konfliktního senátu vyplývá, že pokud tyto povinnosti plynou z právních vztahů upravovaných zvláštními zákony, (smlouva o distribuci elektřiny, smlouva o poskytování komunikačních služeb v mobilních

---

<sup>100</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 10. 2019, čj. Konf 15/2019-10, bod 10 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0015\\_0Konf1900010\\_20191025083306\\_20191104152019\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0015_0Konf1900010_20191025083306_20191104152019_prevedeno.pdf))

sítích), je dána velmi často pravomoc správního orgánu tyto spory také rozhodovat, právě proto, že plynou ze vztahů, které tyto zvláštní zákony upravují.

Třetím a posledním znakem je specializovaná agenda, která se vyznačuje technickou zaměřeností. Tato specializovanost vyžaduje, aby o věcech vymezených zvláštními zákony (KatZ, spíše ale ŽČTÚ a EZ) rozhodovali orgány, které se budou skládat z vyškolených a kvalifikovaných jedinců, kteří budou mít potřebné vzdělání, nejen právnické (i když to není nutně jak podmínkou, tak hlavně ani zárukou správného rozhodování), ale i technické (tím není myšleno jen vysokoškolské vzdělání, ale např. forma odborné zkoušky).<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Tomu svědčí i Směrnice č. 21/2019 ze dne 1. 1. 2020 o Přehledu požadavků na systemizovaná služební místa ERÚ.

## 5 Zásady rozhodování zvláštního senátu

### 5.1 Ustavení zvláštního senátu pro rozhodování

Senát ustanovený KonfZ, není soudem jako takovým, jde o specializovaný senát při NSS, přičemž působení v něm je výkonem soudnictví.<sup>102</sup> Podstatou jeho rozhodování je určení, který orgán, jež se nachází v kompetenčním sporu je pravomocný k vydání rozhodnutí ve věci samé poté, co byly vyčerpány procesní prostředky k popření pravomoci, je v této otázce tedy orgánem, poslední instancí, kam se obrátit, když dojde k neshodě mezi orgány ohledně pravomoci, tj ke kompetenčnímu sporu.<sup>103</sup> Senát se skládá z 6 soudců, tři z NS a tři z NSS, členy a jejich náhradníky (i jejich počet) jmenují s jejich souhlasem předsedové NS a NSS na dobu tří let.<sup>104</sup> Sudý počet soudců, tři z každého soudu, zaručuje nezájatost pro veřejnoprávní či civilní agendu.

#### 5.1.1 Jednání zvláštního senátu

Na řízení před zvláštním senátem se přiměřeně použijí ustanovení části třetí hlavy první SŘS, jak stanoví § 4 KonfZ. Pro ilustraci se to promítne zejména v možnostech procesních rozhodnutí, tzn. odmítnutí návrhu či zastavení řízení při naplnění podmínek daných zákonem. Důvodem, proč se daná ustanovení použijí přiměřeně nikoli obdobně je, že konfliktní senát není soudem v ústavním slova smyslu, ani součástí soudní soustavy, pouze orgánem soudního typu, proto je konfliktnímu senátu ponecháno na úvaze, kdy je třeba doplnit podklady či důkazy za součinnosti účastníků a kdy nikoli.<sup>105</sup> Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu dojde konfliktnímu senátu.<sup>106</sup> Aktivně legitimovaní, krom stran kompetenčního sporu, jsou i účastníci ve věci, v níž se otázka pravomoci stala spornou.<sup>107</sup>

Konfliktní senát ve věci samé (zde musíme rozumět rozhodnutí o tom, který orgán je příslušný vydat ve věci rozhodnutí = má pravomoc) rozhoduje usnesením<sup>108</sup>, kterým určí příslušnost toho kterého orgánu vydat rozhodnutí, např. o nároku na vydání bezdůvodného obohacení či náhrady škody.

---

<sup>102</sup> Důležité s ohledem na inkompabilitu funkcí, viz čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR

<sup>103</sup> VRCHA, Pavel. *Rozhodování kompetenčních sporů zvláštním senátem*. [online]. vecha.webnode.cz 25. 2. 2011 [cit. 15. 8. 2020]. Dostupné na <https://vrcha.webnode.cz/news/rozhodovani-kompetencnich-sporu-zvlastnim-senatem/>.

<sup>104</sup> § 2 odst. 1 KonfZ

<sup>105</sup> Viz nálezy ÚS ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/09, bod 31 (získáno z <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=65313&pos=1&cnt=1&typ=result>)

<sup>106</sup> § 3 odst. 1 KonfZ

<sup>107</sup> § 3 odst. 3 KonfZ, ovšem je nutné mít na paměti usnesení konfliktního senátu ze dne 8. 1. 2007, čj. Konf 13/2006-4, kde bylo stanoveno, že návrh podaný účastníkem je možností, která je pouze *ultima ratio*

<sup>108</sup> § 5 odst. 1 KonfZ

Věc může dále odmítnout či zastavit řízení. Zastavení řízení je předvídáno v § 47 písm. a) SŘS, pokud vezme navrhovatel svůj návrh zpět, písmena b) a c) jsou z povahy věci vyloučena (přiměřená aplikace ustanovení SŘS). U odmítnutí jsou možné čtyři situace, předvídané § 46 odst. 1, písm. a) -d) SŘS, zkráceně v abecedním pořadí, překážka věci rozsouzené a rozhodnuté, předčasný či opožděný návrh, návrh podala osoba zjevně neoprávněná a návrh je nepřipustný dle KonfZ. Ve věci samé se rozhoduje většinou všech hlasů, dle § 2 odst. 3 druhé věty KonfZ. Pokud již ve věci vydal orgán, který je stranou kompetenčního sporu, rozhodnutí, ke kterému nebyl pravomocný, konfliktní senát vysloví nicotnost takového rozhodnutí<sup>109</sup>, a pokud ten, kdo je stranou kompetenčního sporu vydal rozhodnutí, ve kterém popírá svou pravomoc, je pravomocný k vydání rozhodnutí, konfliktní senát takové rozhodnutí zruší.<sup>110</sup> Proti usnesení konfliktního senátu, kterým přidělí pravomoc rozhodovat ve věci samé jednomu či druhému orgánu, nejsou přípustné opravné prostředky, § 5 odst. 4 KonfZ.

### **5.1.2 Strany a účastníci při jednání kompetenčního senátu**

Stranami kompetenčního sporu rozumíme orgány, jež si buď pravomoc vydat rozhodnutí v dané věci osobují, nebo ji naopak popírají. To vyplývá z ustanovení 1 odst. 2 KonfZ, stranou je tak buď civilní soud či správní orgán, správní soud či správní orgán, případně civilní či správní soud. Účastníci jsou pak ti, kteří účastníky byli v řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou, tzn. v řízení před soudem, či správním orgánem.<sup>111</sup> Co se týče samotných účastníků řízení o kompetenčním sporu, těmi jsou jak strany kompetenčního sporu, tak i účastníci ve věci, v níž se otázka pravomoci stala spornou.<sup>112</sup>

## **5.2 Diferenciační kritérium soukromého a veřejného práva v jurisdikci zvláštního senátu**

### **5.2.1 Zásady rozhodování kompetenčního senátu ve věci samé**

Vedoucí zásadou pro rozhodování konfliktního senátu je zásada rozhodování podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni rozhodnutí.<sup>113</sup> Je tedy nutné zabývat se aktuální a účinnou úpravou, a přihlídnout k daným změnám, co do skutkového i právního stavu a okolnostem daným pro rozhodování, přičemž je pak irelevantní úprava, za které kompetenční

---

<sup>109</sup> § 5 odst. 2 KonfZ

<sup>110</sup> § 5 odst. 3 KonfZ

<sup>111</sup> § 3 odst. 2 KonfZ

<sup>112</sup> § 3 odst. 3 KonfZ

<sup>113</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2008-18 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2008/0003\\_0Konf0800004A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_0Konf0800004A_prevedeno.pdf))

spor vznikl (což bývá často opomíjeno navrhovateli<sup>114</sup>). Konfliktní senát se poté musí vypořádat s jádrem sporu, což je obecně zákonná úprava pravomoci daných orgánů, rozhodující však je, jak jsem psal již výše, povaha právního vztahu, ze kterého vznikly dané povinnosti, respektive povinnosti z něj plynoucí. Fakt, že ve věci vznikl spor o vydání bezdůvodného obohacení ještě sám o sobě nezakládá pravomoc civilních soudů (podrobněji viz níže), pokud právě tato obligace vznikla ze vztahu (nejčastěji smlouvy), který vyústil ve spor, k jehož rozhodnutí je pravomocný správní orgán.

### 5.2.2 Analýza konkrétních rozhodnutí kompetenčního senátu

V této podkapitole se budu zabývat konkrétními rozhodnutími konfliktního senátu, jejíž cílem je analyzovat a abstrahovat kritéria, která jsou rozhodující pro určení, zda jde o věc veřejnoprávní či soukromoprávní. Ač je práce zaměřena na agendu tří správních orgánů (katastrální úřady, ČTÚ a ERÚ), bude pro analýzu využito i rozhodnutí týkající se jiných stran kompetenčních sporů (př. svazek obcí proti obci aj.), neboť pro účely této podkapitoly je nutné poukázat na to, že diferenciatní kritéria jsou, ač na konkrétních případech vztažena na konkrétní správní orgány, univerzální a mají společné znaky. Pro přehlednost bude tato kapitola rozdělena do oddílů A), B) a C) a jednotlivé případy očíslovány.

Na úvod je nutné vrátit se k metodě, kterou konfliktní senát pro diferenciaci soukromého a veřejného práva používá. Touto metodou je metoda právní regulace, která ... *vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu*.<sup>115</sup> Je tedy rozhodné, zda obsah daného vztahu je předepsán zvláštním zákonem, případně zda je dán dohodou či autoritativním rozhodnutím. Toto je obecné pravidlo, judikatura konfliktního senátu však ukazuje, že posouzení, zda jde o věc soukromého či veřejného práva je daleko komplexnější, a často lze nalézt znaky obou odvětví práva, podstatná je však převažující míra těchto znaků. Tuto teorii, byť málokdy je zmíněna explicitně, konfliktní senát aplikuje v praxi.

V usnesení ze dne 18. 6. 2020, čj. Konf 41/2017-64<sup>116</sup> konfliktní senát rozhodl, že pravomocný k vydání rozhodnutí o zaplacení částky (plynoucí z bezdůvodného obohacení) je

---

<sup>114</sup> VRCHA, Pavel. *Rozhodování kompetenčních sporů zvláštním senátem*. [online]. vrcha.webnode.cz 25. 2. 2011 [cit. 15. 8. 2020]. Dostupné na <https://vrcha.webnode.cz/news/rozhodovani-kompetencnich-sporu-zvlastnim-senatem/>.

<sup>115</sup> Usnesení zvláštního senátu, ze dne 30. 5. 2006, čj. Konf 18/2006-6 (získáno [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/001811Konf0600006A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/001811Konf0600006A_prevedeno.pdf))

<sup>116</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0041\\_0Konf1700023\\_20200611094941\\_202006111110012\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0041_0Konf1700023_20200611094941_202006111110012_prevedeno.pdf)

správní orgán. Šlo o spor mezi obcí, která vystoupila z dobrovolného svazku obcí, a tímto svazkem. Byla uzavřena veřejnoprávní koordinační smlouva, přičemž v zakladatelské smlouvě, potažmo stanovách (které byly obligatorní náležitostí takové smlouvy) byla i povinnost vrátit majetek vložený při vstupu do takového svazku. K tomu nedošlo, svazek obcí tak využíval tento majetek bez právního důvodu. Stranami sporu byly Krajský úřad kraje Vysočina a Okresní soud v Jihlavě. Krajský úřad se domáhal určení pravomoci civilního soudu s tím, že jde o ryze soukromoprávní agendu. Z rozsáhlé argumentace konfliktního senátu lze vyzdvihnout následující úvahy. Pouze z faktu, že u veřejnoprávních smluv koordinační povahy<sup>117</sup> je dána smluvní volnost stran, nelze dovozovat, že spory vzniklé z ní jsou soukromoprávní povahy, odlišnost je dána hlavně tím, že jejich předmětem je výkon veřejné správy. Ačkoli tedy obsah zakladatelské smlouvy a stanov byl dán dohodou, bylo možno svazek obcí založit pouze z taxativně vymezených okruhů činností daných zákonem, s cílem zabezpečení či obstarání služeb pro veřejnost. Nárok na vypořádání majetku pak plynul ze samotných stanov (vypořádání bylo obligatorní náležitostí), jde tedy o nárok odpovídající bezdůvodnému obohacení, ale vznikl v souvislosti s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. S tím koresponduje i dřívější usnesení konfliktního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11<sup>118</sup>, kde bylo vysloveno, že možnost uzavřít v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu předpokládá vznik komplexního souboru vzájemných práv a povinností vzájemně provázaných, které mohou svou povahou odpovídat i soukromoprávním nárokům. Tento soubor práv a povinností pak má být posuzován komplexně ve všech souvislostech a jednou soustavou orgánů, dle povahy předmětného vztahu. Spory vzniklé z těchto smluv obecně je pravomocný řešit správní orgán (§ 169 SŘ), nedávalo by tedy smysl, aby tyto spory rozhodovaly civilní soudy. Věcně pak souvisí i usnesení ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2018-8<sup>119</sup>, kde bylo rozhodnuto, že aby o nároku na vypořádání byla dána pravomoc civilních soudů, nesměla by zde být souvislost s veřejnoprávními vztahy, což není splněno vzhledem k tomu, že vypořádání majetkového podílu je institutem, který plyne z veřejnoprávní smlouvy, jelikož je obligatorní součástí stanov takové smlouvy.

---

<sup>117</sup> K veřejnoprávním smlouvám viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Str. 179 a násl.

<sup>118</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2015/0010\\_0Konf1500011\\_20160331135308\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0010_0Konf1500011_20160331135308_prevedeno.pdf)

<sup>119</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2018/0009\\_0Konf1800008\\_20180711083109\\_20180711140033\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2018/0009_0Konf1800008_20180711083109_20180711140033_prevedeno.pdf)

Z výše uvedeného plyne již výše zmíněná nutnost posuzovat každé rozhodnutí ad hoc s přihlédnutím ke konkrétnímu právnímu vztahu. Ve výše zmíněných případech šlo o veřejnoprávní vztahy založené veřejnoprávní smlouvou, přičemž možnost ji uzavřít dává předpis veřejného práva.<sup>120</sup> Skutečnost, že nárok z daných vztahů plynoucí odpovídá soukromoprávnímu nároku ještě nezakládá pravomoc civilních soudů, jen proto, že jde o typickou agendu soukromého práva. Z výše citovaných usnesení plyne potřeba hodnotit tyto vztahy komplexně, jelikož, slovy ÚS, „...v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“.“<sup>121</sup> Jelikož je český právní řád založený na dualismu práva, nutně tak dochází k prolínání obou odvětví práva<sup>122</sup>, což se fakticky projevuje v kompetenčních sporech. Pokud je povinnost vypořádat majetek dána zakladatelskou smlouvou, potažmo stanovami dobrovolného svazku obcí, což je svojí povahou veřejnoprávní koordinační smlouva, kdy o sporech z ní rozhoduje správní orgán dle § 169 SŘ, není smysluplné, aby o těchto sporech rozhodovaly civilní soudy, což judikoval i konfliktní senát.<sup>123</sup> Navrhovatelé jsou tak v představě, že případné nároky povahou soukromoprávní, jsou čistě v pravomoci civilních soudů.

Judikatura konfliktního senátu však konstantně prokazuje opak. Problematickým aspektem rozhodování soukromoprávních sporů správními orgány však je fakt, že o poměrně složitých otázkách (jako je např. bezdůvodné obohacení či náhrady škody) rozhodují úředníci, či orgány složeny z osob, které mohou mít odbornou zkoušku (konkrétně pro úředníky tuto povinnost stanoví zvláštní zákon<sup>124</sup>), případně i právnické vzdělání (viz již citovaná směrnice ERÚ, kdy na určitá pracovní místa je požadováno právnické vzdělání), nemají však takové znalosti práva a jeho aplikace jako soudci. To značí, že často nemají přehled o vývoji judikatury v dané oblasti, a poté citují judikaturu poměrně nahodile a abstrahují pouze jednu část, odstavec, či větu, aby dosáhli toho, že bude vyslovena pravomoc civilních soudů, které jsou tu proto, aby primárně rozhodovaly o věcech soukromého práva. To dokazuje i poměrně častý výskyt kompetenčních sporů, které se týkají téměř totožných (ne-li stejných) skutkových i právních okolností případu, vzhledem k tomu, že v těchto identických sporech vystupují stejné strany (ČTÚ, ERÚ, katastrální úřady ve spojení se správními soudy), přestože judikatura

---

<sup>120</sup> § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

<sup>121</sup> Nález ÚS ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, bod 29 (získáno z [http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-26-08\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-26-08_1))

<sup>122</sup> K tomu srovnej § 170 SŘ o přiměřené aplikaci OZ na veřejnoprávní smlouvy

<sup>123</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2015/0010\\_0Konf1500011\\_20160331135308\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0010_0Konf1500011_20160331135308_prevedeno.pdf))

<sup>124</sup> Konkrétně § 21 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků



konfliktního senátu je v obecných rysech (vždy se ovšem rozhoduje ad hoc) velmi stejnorodá. Kdyby tomu bylo naopak, kompetenčních sporů by ubývalo, na místo toho se však vyskytují případy, kdy konfliktní senát řeší spory vznikající z obdobných právních důvodů (příkladem viz zmíněná usnesení, kdy se spor týkal totožného sporu, co se týče vypořádání majetku při vystoupení z dobrovolného svazku obcí).

#### **Oddíl A) – Katastrální úřady**

1) Kompetenční spory mohou ovšem vznikat i z nesprávného pochopení podání, respektive špatného vymezení předmětu řízení. V usnesení ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-5 vyslovil konfliktní senát, že pravomocný rozhodnout ve věci samé je správní soud. Šlo o nesprávný zápis poznámky do katastru nemovitostí. Účastnice řízení se domáhala před správním soudem výmazu této poznámky žalobou proti nezákonnému zásahu dle § 82 SŘS. Správní soud si nesprávně vymezil předmět řízení, když žalobu odmítl s tím, že k přezkumu rozhodnutí o zápisu poznámky nemá pravomoc a odkázal ji na civilní soud. Zásadně tak pochybil, neboť o poznámce (stejně tak záznamu) se nevede žádné správní řízení, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí o soukromém subjektivním právu. Konfliktní senát zde vyslovil klíčovou myšlenku, že kritériem pro rozlišení soukromoprávních či veřejnoprávních věcí nemůže být pouhý fakt, že se věc týká vlastnického práva, stěžejní pro toto určení je právní titul, který vede k vyznačení práva v katastru nemovitostí. Poznámku (či záznam) katastrální úřad zapisuje na základě návrhu, ale na základě veřejné listiny či úkonu osoby, jíž byl svěřen výkon veřejné moci, musí tak poznámku zapsat, aniž by se tomuto mohl vzepřít.<sup>125</sup>

2) V obdobném rozhodnutí<sup>126</sup> si správní soud opět nesprávně vyložil podání, neboť neposoudil podání z hlediska obsahu, ale vycházel z označení žaloby, která obsahovala odkaz na § 249 odst. 2 OSŘ. Šlo o nezapsání záznamu spolu s požadavkem na zapsání poznámky spornosti. Ze samotné dikce zmíněného ustanovení OSŘ však plyne, ve spojení s ustanovením 18 odst. 5 KatZ (tento spor byl ovšem veden dle tehdy účinného zákona<sup>127</sup>, dané ustanovení mu však odpovídá), že civilním soudům je dána pravomoc pouze v případě zamítavého rozhodnutí o povolení vkladu. Správní soudy by si této skutečnosti měly být vědomy, jelikož pouze správní soudy jsou nadány pravomocí k rozhodování o žalobách proti nezákonnému zásahu.

---

<sup>125</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-6 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/003011Konf0600005A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/003011Konf0600005A_prevedeno.pdf))

<sup>126</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2014, čj. Konf 26/2013-27 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2013/0026\\_0Konf130\\_20140124141443\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0026_0Konf130_20140124141443_prevedeno.pdf))

<sup>127</sup> § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem ve znění účinném do 31. 12. 2013

3) Dochází také k situacím, kdy civilní soud měl pochyby o své pravomoci. V dané věci šlo o určení hranice pozemků, kdy se civilní soud domáhal toho, aby byla vyslovena pravomoc katastrálního úřadu.<sup>128</sup> Katastrální úřad se hájil tím, že takovou pravomoc není nadán dle žádného právního předpisu, a že jakýkoli posun hranice v terénu se týká rozsahu vlastnictví k dotčeným pozemkům, z čehož plyne soukromoprávní povaha věci. Zvláštní senát zcela správně dovodil, že určení hranice mezi pozemky se týká samotného vlastnického práva k pozemkům, respektive rozsahu tohoto práva. Ve věci tedy byla dána bezrozporně pravomoc civilního soudu.

Z výše citovaných rozhodnutí konfliktního senátu plyne, že ač je v případě katastrálních úřadů zákonně jasně vymezená pravomoc přezkumu jeho činnosti, dochází i přesto ke sporům o pravomoc, leckdy z nepochopitelných důvodů. Již jsem zmiňoval, že katastrální úřady jsou zahrnuty zejména proto, že vyřešení kompetenčních sporů, které probíhají za jejich účasti, je svou povahou daleko jednodušší, než u ČTÚ či ERÚ, a to s ohledem na to, že v těchto sporech jde často o procesní pochybení orgánu, který se domáhá vyslovení nedostatku své pravomoci. Rozlišení soukromoprávní či veřejnoprávní agendy je v těchto případech snazší rozklíčovat. S ohledem na výše uvedené lze zavést jednoduché pravidlo – jde-li o vklad práva k nemovitým věcem, respektive o zamítavé rozhodnutí katastrálního úřadu, pak je dána pravomoc civilního soudu podle části páté OSŘ. Jde-li o jakoukoli jinou činnost, týkající se vkladu, záznamu či poznámky, pak je dána pravomoc správních soudů.

## **Oddíl B) – ČTÚ**

1) První rozebraný spor byl o zaplacení ceny za telekomunikační práce spočívající v dodání a montáži pobočkové telefonní ústředny. Na první pohled se může zdát, že jde o agendu v pravomoci ČTÚ. V usnesení ze dne 15. 3. 2004, čj. Konf 124/2003-5 konfliktní senát však rozhodl ve prospěch soudu, a to z následujícího důvodu. Součástí tehdejšího zákona ZTEL<sup>129</sup>, bylo poskytování telekomunikační služby, její zřízení či ukončení. Není součástí však dodání a montáž zařízení, volba tohoto koncového zařízení je vždy na stranách, koneckonců zmíněný zákon takovou dohodu ani nereguloval, jde tedy o soukromoprávní dohodu stran. Konfliktní senát se s tímto tvrzením ztotožnil a vyslovil, že nejde o poskytování telekomunikační služby dle § 2 odst. 7 zmíněného zákona, nýbrž o běžný soukromoprávní vztah

---

<sup>128</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 31/2006-21 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/003111Konf0600021A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/003111Konf0600021A_prevedeno.pdf))

<sup>129</sup> Zákonný předchůdce ZČTÚ, zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů ve znění účinném do 31. 4. 2005

plynoucí ze smlouvy.<sup>130</sup> Šlo tedy o dohodu nad rámec smlouvy o poskytování telekomunikační služby, jejíž povaha byla čistě soukromoprávní čistě už z toho faktu, že ZTEL neupravoval ani možnost sjednat si takovou dohodu.

2) V dalším případě šlo o uzavření smlouvy o poskytování služeb veřejné radiotelefonní sítě na telefonní číslo, včetně dodatku, jež byl nedílnou součástí smlouvy, a na jehož základě strana zakoupila mobilní telefon za zvýhodněnou kupní cenu. Zároveň s tím byla strana zavázána, že bude užívat služby od poskytovatele po dobu sjednanou v dodatku, jinak že doplatí rozdíl mezi kupní cenou a cenou zvýhodněnou.<sup>131</sup> Vznikl spor, když tato strana porušila svoji povinnost stanovenou v dodatku, a nezaplatila dlužné poplatky za hovorné, byl jí proto načítován i rozdíl mezi cenami. Civilní soud, ač mu na konci byla přirknuta pravomoc, se hájil § 95 bod 8 písm. d) tehdy účinného ZTEL, že spory o finanční plnění ze smlouvy o telekomunikacích jsou v pravomoci ČTÚ. Ten potvrdil, že ohledně hovorného je pravomocný, svou pravomoc však popřel ohledně kupní ceny. Je nutné si uvědomit, že když je do smlouvy, která obecně podléhá pravomoci správního orgánu, včleněna soukromoprávní část (v tomto případě koupě movité věci), neznamená to automaticky pravomoc správního orgánu rozhodovat i o ní. Je zde nutné vyzdvihnout odlišnost od předchozích případů a mnou již výše zmíněných společných jmenovatelů pravomoci. Tam, ač šlo o bezdůvodné obohacení či náhradu škody, šlo vždy o vztah, který byl zaprvé v pravomoci správního orgánu dané zákonem, a zadruhé vycházel z právního vztahu předpokládaného takovým zákonem. Zde ZTEL nepočítal s pravomocí ČTÚ v takovém rozsahu, aby mohl rozhodovat o sporech z kupní smlouvy, tudíž byla pravomoc přirčena soudu. ČTÚ tak postupoval správně. Tento spor ilustrativně ukazuje, že i když součástí smlouvy, která je typickým nástrojem práva soukromého, a která je regulována předpisem práva veřejného, je sjednání soukromoprávní dohody, nedělá to z případu čistě veřejnoprávní agendu jen z titulu toho, že věc podléhá předpisu, který je svou povahou veřejnoprávní. Ve spojení s tím, že zákonná úprava ZTEL nepočítala s možností řešení takových sporů, bylo nutné přirknout pravomoc civilnímu soudu, neboť by jinak šlo o nepřípustné rozšíření pravomoci ČTÚ.

3) V třetím případě šlo o spor o zaplacení smluvní pokuty.<sup>132</sup> Ač velmi často je pravomoc dána ČTÚ, neboť smluvní pokuta plyne z povahy věci ze smlouvy, jelikož obecně utvrzuje

---

<sup>130</sup> Dnes by taková smlouva odpovídala smlouvě o dílo dle §§ 2586 a násl. OZ

<sup>131</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 3. 7. 2003, čj. Konf 19/2003-19 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2003/001911Konf0300019A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/001911Konf0300019A_prevedeno.pdf))

<sup>132</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 9. 9. 2008, čj. Konf 27/2008-7 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2008/0027\\_0Konf0800007A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0027_0Konf0800007A_prevedeno.pdf))

smluvní povinnost, zde byla dána civilnímu soudu. Je nutné mít na paměti, že správní orgány rozhodují i o svou povahou soukromoprávních nárocích (nebo jejich obdobách), plynou-li ze vztahů, o nichž mají dány pravomoc rozhodovat. Tento případ je mírně odlišný. Šlo o porušení Všeobecných podmínek pro poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací společnosti X. Do sedmi dnů byla podle těchto podmínek strana povinna vrátit zapůjčený satelitní komplet, což se nestalo, z čehož vznikla povinnost zaplatit smluvní pokutu. Civilní soud svoji pravomoc prve popřel a věc postoupil ČTÚ. Konfliktní senát vycházel z úvahy, že vztah mezi porušenou povinností a nárokem na smluvní pokutu je vztahem příčiny a následku, nelze je posuzovat odděleně. O smluvní pokutě tedy musí rozhodovat orgán, který je nadán pravomocí rozhodovat spory o porušení povinnosti, ze které plyne i nárok na smluvní pokutu. Pokud by šlo o smluvní pokutu za nezaplacení ceny za poskytnuté služby, byla by dána pravomoc ČTÚ, na druhou stranu, pokud by rozhodoval soud, musel by od počátku zjišťovat, zda došlo k porušení povinnosti zaplatit cenu, čímž by soud zasahoval do pravomoci ČTÚ dané mu zákonem. Zde však šlo o smluvní pokutu, která vznikla z porušení povinnosti, která nastala až po ukončení smlouvy. Již jsem mluvil o prolínání práva soukromého a veřejného jako o nevyhnutelném jevu provázející právní dualismus práva ČR. Na co narážím je to, že součástí povinnosti bylo vrátit satelitní komplet, což je typická smlouva o výpůjčce.<sup>133</sup> Součástí vztahu, který reguluje norma veřejného práva je tak i soukromoprávní vztah, o němž ČTÚ nepřisluší rozhodovat, proto byla dána pravomoc soudu. Jde o obdobnou situaci v předchozím odstavci, namísto kupní ceny (potažmo smlouvy) se zde však řešila povinnost ze smlouvy o výpůjčce.

4) Oproti tomu v usnesení ze dne 14. 9. 2009 čj. Konf 38/2009-17<sup>134</sup> byla pravomoc dána ČTÚ. Sporem byla nezaplacená dlužná částka, jejíž součástí byla i smluvní pokuta. Tato částka plynula ze smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb. Došlo k postoupení pohledávky, a účastník řízení brojil u krajského soudu proti usnesení soudu okresního, který řízení zastavil v důsledku nedostatku své pravomoci. Tento účastník tvrdil, že ČTÚ nemůže být pravomocný, neboť postoupením pohledávky se postupník ocitá mimo režim § 7 ZČTÚ, tzn. není uživatelem či účastníkem smlouvy. Krajský soud pak zčásti potvrdil zastavení řízení okresním soudem, ohledně částky bez smluvní pokuty, smluvní pokutu nicméně vrátil okresnímu soudu, aby o ní rozhodl. ČTÚ pak podal návrh na zahájení kladného kompetenčního sporu, jelikož se domáhal své pravomoci rozhodnout o smluvní pokutě, protože plynula z porušení povinnosti dané smlouvou, která podléhá jeho kompetenci. Konfliktní senát se řídil úvahou zmíněnou v odstavci

---

<sup>133</sup> §§ 2193 a násl. OZ

<sup>134</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2009/0038\\_0Konf0900012A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0038_0Konf0900012A_prevedeno.pdf)

výše, usnesením pak rozhodl o pravomoci ČTÚ. Toto usnesení jsem zmiňoval již v podkapitole 4.2.2, s ohledem na osobní a věcný rozsah ZČTÚ. V něm mimo jiné je vysloveno, že výklad těchto podmínek provedený je v souladu se směrnicí evropského práva<sup>135</sup>, jelikož je v ní stanoven požadavek, aby v oblasti elektronických komunikací rozhodoval subjekt nezávislý, dostupný a finančně nenákladný, který je vybaven odborně i personálně. Proto mu musí být dána pravomoc o těchto sporech rozhodovat. Je běžnou rozhodovací praxí ČTÚ rozhodovat o sporech ohledně smluvních pokut, nejedná-li se ovšem o výše zmíněné výjimky. Proto na tom nemění nic ani postoupení pohledávky, protože s cesí přechází i práva a příslušenství s pohledávkou spojená. Je tedy nutné vždy zkoumat, z jakého právního vztahu, respektive jeho porušení, nárok na smluvní pokutu vzniká. V tomto ohledu je judikatura konfliktního senátu poměrně konstantní, lze uzavřít, že pokud se jedná ve věci o povinnost zaplatit smluvní pokutu, vždy záleží na tom, konkrétně z jakého porušení tato povinnost vzniká a z jakého závazku, zda ze závazku předpokládaného a splňujícího osobní a věcný předpoklad ZČTÚ, nebo dle občanskoprávních předpisů (viz ty případy, kdy i součástí smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb byla „soukromoprávní část“, ohledně kupní ceny, výpůjčky atd.). V rámci jednoho vztahu tak může docházet k situacím, kdy pravomocné rozhodnout o zdánlivě jednom nároku jsou dva orgány, protože kde byl jeden nárok, jsou nároky dva. Diferenciaci soukromého a veřejného práva, z pohledu pravomoci orgánů, tak skutečně nelze generalizovat, ale lze vytyčit obecná východiska *pro futuro*.

5) V posledním rozebraném případě<sup>136</sup> šlo opět o částku, která měla představovat jeden nárok. Jak v tomto sporu vyšlo najevo, kompetenční spor vznikl ohledně (opět) části částky, kdy ČTÚ potvrdil svoji pravomoc, o čemž vydal i rozhodnutí, týkající se částky z titulu „Smlouvy o zprostředkování ADSL služby“. Problematickým se civilnímu soudu i ČTÚ jevil zbytek dlužné částky, která měla být požadována z titulu „pronájmu telefonní linky“. Konfliktní senát však s ohledem na ustanovení §§ 2, písm. n), 7, 78 odst. 4 a 129 ZČTÚ dovedl, že telefonní linka je účastnickým vedením. Z toho plyne, že ač byla položka ve smlouvě nazvána jako „pronájem telefonní linky“, šlo ve skutečnosti o alokaci kapacity linky, což značí, že jde o účastnické vedení za účelem zřízení služby ADSL. „Pronájemem“ se tak pouze rozumí plnění, které je vyžadováno za umožnění přístupu k ADSL. Konfliktní senát zde v jistém slova smyslu

---

<sup>135</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002, čl. 8 bod 4, písm. b) (získáno z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0021> )

<sup>136</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 7. 2020, čj. Konf 1/2019-16 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0001\\_0Konf1900016\\_20200727094307\\_20200731154012\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0001_0Konf1900016_20200727094307_20200731154012_prevedeno.pdf) )

popřel sám svoje tvrzení o tom, že ČTÚ je vybaven odborně i personálně k rozhodování takových sporů. Domnívám se, že odborná a profesionální vybavenost předznamenává vysokou znalost zákona, podle kterého daný orgán (ČTÚ) rozhoduje. Je tudíž jeho povinností vědět, že pouhé označení položky ve smlouvě jako „pronájem“ ještě nemusí znamenat, že jde o soukromoprávní věc.

### Oddíl C) – ERÚ

1) Posledním správním orgánem, na který se chci zaměřit, je ERÚ. V usnesení ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf 20/2019-13<sup>137</sup>, šlo o vydání bezdůvodného obohacení vzniklého z titulu neoprávněného čerpání podpory na výrobu elektřiny ze slunečního záření. Bezdůvodné obohacení vzniklo z nezákonně vydané licence, z čehož pak vzniklo i neoprávněné čerpání podpory. ERÚ se domníval, že není dána jeho pravomoc, jelikož nešlo o rozhodnutí sporu o nárok na podporu, ale nárok na vrácení již poskytnutých plnění. Konfliktní senát vyvodil závěr, který se objevuje poměrně stabilně v jeho rozhodnutích ohledně pravomoci ERÚ v obdobných věcech, že rozhodným faktorem je vyřešení právní otázky, zda placení určitých částek je či není v souladu s příslušnými ustanoveními zákonů POZE a EZ. Dále pak rozhodl, že rozhraničovacím kritériem pravomoci není a nemůže být samotná existence poskytnutého plnění. Dovedil, že šlo o porušení veřejnoprávních předpisů v přímé souvislosti s čerpáním podpory na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Pravomoc ERÚ je tak bezrozporně dána ustanoveními 17 odst. 7, písm. d) EZ a 52 POZE, jelikož vznik bezdůvodného obohacení je v přímé souvislosti s neoprávněným čerpáním podpory.

2) S předchozím usnesením věcně souvisí rozhodnutí mu předcházející, kde konfliktní senát byl konkrétnější. Usnesení ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14<sup>138</sup> stanovilo, že je nutné rozlišovat (což také plyne z prvního ustanovení POZE) podporu ve formě zeleného bonusu a jeho financování. Z § 52 odst. 2 POZE je dána pravomoc ERÚ řešit spory ohledně splnění peněžité povinnosti uložené POZE nebo na jeho základě. Šlo opět o vydání bezdůvodného obohacení. Principálně není rozdílem neposkytnutí plnění či poskytnutí a požadavek vrátit ho zpět. Východiskem je pak posouzení, zda je tu smluvní vztah, a zda na jeho základě bylo či nebylo plněno. Samotná existence takového vztahu však není a nemůže být

---

<sup>137</sup>

Získáno

Z

[http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0020\\_0Konf1900013\\_20200227151142\\_20200303120014\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0020_0Konf1900013_20200227151142_20200303120014_prevedeno.pdf)

<sup>138</sup>

Získáno

Z

[http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0045\\_0Konf1700014\\_20190124150441\\_20190130140033\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0045_0Konf1700014_20190124150441_20190130140033_prevedeno.pdf)

rozhraničujícím kritériem, tím je posouzení, zda strana povinná plnit druhé na základě smlouvy sjednané dle zákona POZE. Zvláštní senát zde vyzdvihuje důvod, proč je dána pravomoc správních orgánů v některých sporech vyvstalých ze soukromého práva. Zejména je tím kritérium vysoce odborných znalostí ležících mimo oblast práva. Z hlediska procesní ekonomie je vhodné, aby o těchto sporech rozhodoval specializovaný orgán, přičemž právo na spravedlivý proces je zachováno, neboť je možný dvoukolejný přezkum soudem, přičemž, slovy zvláštního senátu přesně, „*bylo by absurdní, aby spory založené na věcně shodném základu, jež však nelze stricto sensu označit za spor o splnění peněžité povinnosti, řešil soud.*“<sup>139</sup> Konfliktní senát tak dovodil, že sama o sobě povinnost plnit peněžitou částku není rozhodným kritériem, vždy záleží, na základě jakého právního předpisu je tato povinnost sjednána, potažmo co z ní plyne za povinnosti a z jaké právní normy plynou (k tomu srovnej naopak výše citovaná usnesení ohledně ČTÚ, kdy byla pravomoc přiřknuta civilnímu soudu, přestože soukromoprávní vztah byl pouze součástí dodatku ke vztahu vyplývajícího z veřejnoprávního předpisu). Této problematice jsem se již dotkl, byť pouze okrajově, ale jsem přesvědčen, že odborně vybavený a specializovaný orgán by měl být schopný dovodit svoji pravomoc, když mu ji ukládá zákon, na jehož bázi má pravomoc rozhodovat tyto spory.

3) O takové úvaze svědčí i následující usnesení ze dne 20. 3. 2019, čj. Konf 44/2018-11.<sup>140</sup> V něm se opět jednalo o vydání bezdůvodného obohacení, šlo o ta stejná ustanovení EZ i POZE. ERÚ se opět domáhal vyslovení nedostatku své pravomoci, používaje stejných argumentů jako v předchozích případech, konkrétně, že bezdůvodné obohacení rozhodují civilní soudy, jde o nepřipustný extenzivní výklad pravomocí ERÚ, žaloba – v původním řízení před soudem – směřuje k již vyplaceným částkám nikoli domáhání se plnění představující podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, pravomoc danou zvláštním zákonem je třeba vykládat restriktivně, což podpořil i citacemi několika rozhodnutími konfliktního senátu. Opomenul však, že v usnesení v minulém odstavci konfliktní senát svoji praxi překonal, to zaprvé, zadruhé, že v jím citované usnesení, šlo o skutkově odlišnou situaci. ERÚ se tehdy dopustil diskriminačního postupu, čímž stranu vystupující jako žalobkyně poškodil v tom ohledu, že za dodání elektřiny dostala zapláceno o více než polovinu méně, jelikož vydal „protokol o prvním

---

<sup>139</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0045\\_0Konf1700014\\_20190124150441\\_20190130140033\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0045_0Konf1700014_20190124150441_20190130140033_prevedeno.pdf))

<sup>140</sup> Získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2018/0044\\_0Konf1800011\\_20190326121431\\_20190327130038\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2018/0044_0Konf1800011_20190326121431_20190327130038_prevedeno.pdf)

paralelním připojení“ až v roce 2011, zatímco podmínky splnila již v roce 2010. Vzhledem k tomu, že ERÚ každoročně cenovým rozhodnutím stanoví výkupní ceny za elektřinu, došlo k tím k snížení výkupní ceny, a rozdíl mezi částkami, které by dostala za rok 2010 a 2011 žalovala. Nelze si opět nevšimnout trendu v rozhodovací činnosti (která vyplývá z judikatury konfliktního senátu) správních orgánů, jimž je dána pravomoc rozhodovat určité vztahy plynoucí ze soukromoprávních poměrů, které indikují buďto neznalost takové judikatury konfliktního senátu, což je u orgánu, který má být způsobilý rozhodovat o právních poměrech zúčastněných stran, zvláště z důvodu jeho odborné specializovanosti v daném odvětví, nebo indikují její záměrnou ignoranci s úmyslem zbavit se tak břemene odpovědnosti a zátěže, kterou toto rozhodování přináší.

Citovat další usnesení konfliktního senátu by nebylo předmětné, neboť by to bylo jen zaplňování stránek obdobnými skutkovými případy. ERÚ často ve svých návrzích opakuje svoje hlavní body argumentace, aniž by přidával nové či založené na nových faktech, které by vnášely skutečnosti, které by svědčily o pravomoci civilních soudů. Často opakuje až tvrdošíjně citace usnesení konfliktního senátu, přičemž opomíjí fakt, že východiska, ze kterých konfliktní senát vycházel dříve, již sám svojí navazující judikaturou překonal, a zároveň buď ignoruje podobnost a totožnosti případů, nebo opomíjí (ať již úmyslně či ně) skutkové odlišnosti případů, kterými argumentuje.

## **5.3 Syntéza společného jmenovatele pro diferenciaci v rozhodovací činnosti**

### **5.3.1 Katastrální úřady**

V kompetenčních sporech týkající se katastrálních úřadů nejde až na výjimečné případy o spory mezi těmito úřady a civilními soudy jako o otázku, zda opravný prostředek proti úkonu obecně podat k civilnímu či správnímu soudu. Často se stává, že nesprávně popírají svoji pravomoc správní soudy, neboť jsou v domnění, že jakákoli činnost týkající se vkladu, záznamu, či poznámky se týká vlastnického práva, a proto dovozují pravomoc soudů civilních. Jak konfliktní senát však vymezil, jediným kritériem rozlišující právo veřejné a soukromé nemůže být skutečnost, že se věc týká vlastnického práva. Rozhodující je titul vedoucí ke vzniku vlastnického práva.<sup>141</sup> To znamená že v případě vkladu katastrální úřad rozhoduje autoritativně o vlastnickém právu, neboť až povolením a následně provedením vkladu vzniká vlastnické právo k dané nemovitosti.<sup>142</sup> Záznamem nebo poznámkou jen zapisuje deklaratorně

---

<sup>141</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-8 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/003011Konf0600005A\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/003011Konf0600005A_prevedeno.pdf))

<sup>142</sup> § 1102 OZ



na základě listiny vlastnické právo, a plní tak vůli jiného orgánu případně oprávněné osoby, aniž by měl možnost se fakticky vzepřít. Pokud není podklad pro provedení záznamu či poznámky v listině, katastrální úřad ji vrátí tomu, kdo ji zaslal. Spory, zda má být přezkum veden dle části páté OSŘ či dle správního soudnictví, tj. zda jde o soukromé či veřejné právo, jsou v těchto případech daleko jednodušší.

S ohledem na uvedené případy (ale jiné, necitované a obdobné) je v případě katastrálních úřadů diferenciacním kritériem skutečnost, zda na základě rozhodnutí úřadu dochází ke konstituci čili vzniku věcného práva právě zápisem do katastru nemovitostí (s ohledem na věcnou agendu katastrálních úřadů), případě k jeho vzniku v důsledku mimoknihovní skutečnosti (kterou je např. vydržení, kdy zápis je pak deklaratorní povahy<sup>143</sup>), či dochází k pouhému zápisu do evidence, který je ovšem pouhým potvrzením existence určitého vlastnického práva, či dotčení tohoto práva možnou změnou, na základě listiny, která je způsobilá takovou skutečnost prokázat. V případě prvním jde o věc soukromého práva, v druhém o věc práva veřejného. To plyne ostatně i ze zákonné úpravy, která vymezuje pravomoci ohledně přezkumu dostatečně jasně a konkrétně. Ustanovení 18 odst. 5 KatZ ve spojení s § 249 odst. 2 OSŘ vyslovuje pravomoc civilních soudů v přezkumu pouze v případě zamítavého rozhodnutí o povolení vkladu. Klíčové je slovo rozhodnutí, neboť ani o záznamu ani o poznámce se žádné řízení, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí ve věci, nevede. Nemůže tak být naplněna zákonná podmínka pravomoci civilního soudu dle § 244 odst. 1 OSŘ. Proto je v ostatních věcech dána pravomoc správních soudů, neboť mimo uvedené případy zákonná úprava, která je elementární podmínkou pravomoci, neumožňuje civilním soudům přezkum.

Z výše napsaného by mohl vyplývat závěr, že rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, není rozhodováním ve věci soukromého práva. Je, ovšem zákonná úprava nedává civilnímu soudu možnost takové rozhodnutí přezkoumat. Pokud by tak došlo k zápisu vlastnického práva na základě vkladu, ke kterému by došlo na základě, např. podvodu, dá se bránit poznámkou spornosti v §§ 985 a 986 OZ. V případě, že by šlo o oprávněný požadavek a katastrální úřad by poznámku stejně nezapsal, je tu možnost bránit se cestou správního soudnictví, a to žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu dle §§ 82 a násl. SŘS.

---

<sup>143</sup> SPÁČIL, Jan a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Str. 1276.

Je tak nutno vždy přihlídnout nejen k hledisku, zda jde o věc soukromoprávní či veřejnoprávní, ale i k hlediska zákonných prostředků, které právní řád k přezkumu věci poskytuje.

### **5.3.2 Český telekomunikační úřad**

V případě ČTÚ není situace zdaleka tak jednoduchá, zvláště s ohledem na technickou zaměřenost, kterou se ČTÚ zabývá. Agenda převažující v kompetenčních sporech zahrnující ČTÚ se v drtivé většině případů týká zaplacení částky. Jde hlavně o částky z titulu náhrady škody, bezdůvodného obohacení a smluvní pokuty. Tyto instituty jsou z povahy věci soukromoprávní. Nicméně i tak nastávají situace, kdy o nich rozhoduje ČTÚ.

S ohledem na rozebrané případy, které jsou typickými představiteli kompetenčních sporů, jejichž stranou je ČTÚ, jsem došel k následujícím závěrům. Předpokladem pravomoci ČTÚ je v první řadě zákonné zmocnění rozhodovat spory dle ZČTÚ, nebo ty, které plynou ze vztahů jím upravených. V druhé řadě je to relace mezi právním vztahem (nejčastěji smlouvou) a porušenou povinností, přičemž je nutné vždy zkoumat, zda daná porušená povinnost plyne ze vztahu založeného ZČTÚ. To, že vztah je založen předpisem veřejného práva pak neovlivňuje celý vztah jako celek ohledně pravomoci, protože by docházelo k nepřipustnému rozšiřování pravomocí správních orgánů nad rámec jejich zákonného zmocnění. Musí se vždy zkoumat celý soubor práv a povinností a jejich vzájemná (ne)provázanost. Diferenčním kritériem je pak skutečnost, zda se daná porušená povinnost, z níž vznikl kompetenční spor, vztahuje k právnímu vztahu, který vznikl na základě ZČTÚ, v takovém případě jde o veřejné právo, nebo byla pouze implementována do právního vztahu, ale není její původ není v ZČTÚ, tj nespadá pod věcný rozsah ZČTÚ, pak jde o právo soukromé.

### **5.3.3 Energetický regulační úřad**

ERÚ je častým účastníkem kompetenčních sporů. Tyto spory vznikají velmi často z neoprávněného čerpání podpory, nebo naopak z požadavku na vrácení této podpory zpět z důvodu plnění nadměrného. Dochází tak k bezdůvodnému obohacení (případně náhrady škody). Samotná existence peněžitého plnění však není rozhraničujícím kritériem.<sup>144</sup> Je nutné zkoumat, zda tu existuje i smluvní vztah, na jehož základě mělo být plněno, a pokud tu takový vztah je, zda byl sjednán na základě EZ, POZE či souvisejících veřejnoprávních předpisů ohledně energetiky. Tudíž jde sice o smluvní vztah (typický nástroj soukromého práva), ale

---

<sup>144</sup> Zde opět odkazuji na usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0045\\_0Konf1700014\\_20190124150441\\_20190130140033\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0045_0Konf1700014_20190124150441_20190130140033_prevedeno.pdf))

vždy se musí zkoumat, zda jde dovést přímá souvislost mezi povinností sjednanou v takovém smluvním vztahu a veřejnoprávním předpisem, v němž je dána i pravomoc ERÚ o takových sporech rozhodovat. Diferenčním kritériem je skutečnost, že tu musí zde být přímá obsahová spojitost povinnosti stanovená smlouvou (či právním vztahem) vzniklým na základě EZ, POZE, či souvisejících předpisů a porušenou povinností, která plyne přímo z daného vztahu, pak jde o veřejné právo. Má-li spojitost pouze okrajově, je tato povinnost soukromoprávním institutem.

Dle slov samotného konfliktního senátu je v souladu s požadavkem procesní ekonomie i evropským právem<sup>145</sup> pak možnost správního orgánu rozhodovat spory plynoucí z jeho vlastní pravomoci, byť jejich součástí může být i povinnost svou povahou soukromoprávní. Dodávám, že jinak by mohlo docházet k zahlcování civilních soudů rozhodováním o parciálních vztazích, které plynou z poměrně specializované agendy, což by přinášelo další průtahy v řízení, jelikož soud by musel zjišťovat, a ověřovat vznik samotné povinnosti, a pak další věci s tím spojené, nehledě na technickou složitost a specifikaci vztahů, ze kterých povinnost vzniká.

---

<sup>145</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14 (získáno z [http://nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2017/0045\\_0Konf1700014\\_20190124150441\\_20190130140033\\_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0045_0Konf1700014_20190124150441_20190130140033_prevedeno.pdf))

## Závěr

Úkolem závěru je stručně shrnout výše vyplynuvší fakta a poskytnout kritický pohled na problematiku kompetenčních sporů řešených konfliktním senátem, a navrhnout obecná řešení do budoucna.

Při současném nastavení právní úpravy, která souvisí s rozdělením pravomoci správních orgánů rozhodovat o určité výšeči soukromoprávních vztahů, je nutno říci, že je leckdy formulována velmi neurčitě, takovým typickým případem je § 17 odst. 7, písm. d) EZ, „*rozhoduje spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů...*“ (srovnatelným příkladem je § 129 odst. 1 ZČTÚ). Tato formulace tak dává větší prostor ERÚ rozhodovat věci soukromého práva v rámci veřejnoprávních vztahů, nicméně tím dává i větší prostor pro vznik kompetenčních sporů. Pro řešení tohoto sporu by šlo použít argument *a maori ad minus*, tzn. když už je dána obecně pravomoc ERÚ rozhodovat tyto spory, které jsou na bázi smluvního základu měla by mu být jasně dána pravomoc rozhodovat veškeré spory plynoucí z takové smlouvy ohledně peněžitých plnění vznikajících z jejího porušení. Konfliktní senát sice takové pravomoci správních orgánů dovozuje, ale tato pravomoc by měla být dána bezrozporně již zákonným ustanovením. Proto si myslím, že by do EZ by měla být přidána další část ustanovení, např. ve formě posledního odstavce očíslovaným č. 9, aby věcně navazovalo obecně na § 17, který řeší pravomoc ERÚ. Takové ustanovení by pak mohlo znít: „*V návaznosti na předchozí odstavce, Energetický regulační úřad také rozhoduje spory ohledně peněžitých i nepeněžitých plnění plynoucích z tohoto zákona, na jeho základě, a z právních vztahů založených tímto zákonem, smluvních i mimosmluvních. O takových sporech pak Energetický regulační úřad rozhoduje i v případě zákonů souvisejících, je-li jimi dána pravomoc Energetického regulačního úřadu.* Druhou větou takového ustanovení mířím na POZE, například. Byla by tím jasně vyjádřena věcná a přímá spojitost ohledně plnění, kterou jsou svou povahou soukromoprávní (a tedy i rozporné) a ERÚ má často pocit, že není nadán dostatkem pravomoci tyto spory řešit.

Ohledně ČTÚ nepřicházím sice s konkrétním návrhem ustanovení, řešením by ale mohlo být sjednocení věcné a osobní podmínky v ZČTÚ v obecných ustanoveních tohoto zákona a jejich konkretizace, z čehož by jasněji plynula pravomoc ČTÚ v nyní často sporných situacích.

Co se katastrálních úřadů týče, zde není nutné dle mého názoru měnit legislativu, jelikož, jak jsem napsal výše, se domnívám, že pravomoc civilních a správních soudů je

vymezena dostatečně jasně, a to již samotnou zákonnou úpravou, a pokud ani ta není jasná, pak je zde nepřehledné množství judikatury konfliktního senátu, která poskytuje dostatečná vodítka pro rozklíčování dané situace, aniž by muselo dojít ke kompetenčnímu sporu.

Dalším možným řešením *de lege ferenda* by mohla být pravomoc vymezená konkrétním jednotným ustanovením pro daný zákon, které by dávalo přesný taxativní výčet situací, o kterých by správní orgán měl rozhodovat. Nebezpečí a nevýhodou takového výčtu však může být možnost opomenutí některé z pravomocí, čímž by pak přišla další nutnost novelizace, a dále, že by tak mohlo dojít k situaci, kdy by o takové věci musel rozhodovat civilní soud, ač by jinak byla dána pro specializovanost agendy pravomoc správního orgánu.

Ještě jiným řešením, které by bylo spíše administrativní, by bylo u každého správního orgánu zřídit oddělení, které by monitorovalo judikaturu konfliktního senátu a poskytovalo tak správnímu orgánu. Z kompetenčních sporů totiž často plyne, že se orgán ani nenamáhá měnit svoji argumentaci, přičemž opakuje ve sporech stejnou nebo velmi podobnou argumentaci, používá judikaturu konfliktního senátu a často až alibisticky z ní „preparuje“ části, které jsou v jeho prospěch, aniž by ovšem zvážil např. odlišnost skutkových okolností (to se týká zejména ERÚ). Toto řešení by nemuselo být ani tolik nákladné, protože těchto rozhodnutí (oproti jiným agendám) se tolik nevydává. Netvrdím, že by tak došlo k eliminaci kompetenčních sporů jako takových, mohlo by tak ale dojít ke snížení, což by odstranilo nechtěné jevy, které kompetenční spory doprovází.

Kompetenční spory, jak jsem uvedl, vznikají nejčastěji zaprvé z vágní formulace ustanovení daného zákona, zadruhé z neschopnosti orgánu posoudit vlastní pravomoc natolik, aby nemusel podávat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. To i přes fakt, že judikatura konfliktního senátu je konstantní a vychází ze stejných hledisek hodnocení, která dávají obecná vodítka, kterými pravomoc posuzuje. Z povahy věci a za současného stavu a nastavení zákonné úpravy však musí vždy rozhodovat ad hoc v konkrétní věci s posouzením konkrétní situace, není tedy možné dávat jedno řešení pro další případy v budoucnu, neboť je vždy nutné přihlédnout ke skutkovým okolnostem v daném případě.

Na základě těchto skutečností a z textu diplomové práce vyplynuvšího závěru konstatuji, že hypotéza: „*Za současného stavu zákonné úpravy pravomoci správních orgánů lze zcela odstranit kompetenční spory řešené zvláštním senátem.*“ byla vyvrácena.

Lze uzavřít, že za současného stavu legislativy v oblasti týkající se pravomoci správních orgánů a z toho vznikajících kompetenčních sporů řešených konfliktním senátem nelze zcela

odstranit výskyt kompetenčních sporů. Pro odstranění těchto sporů by tak muselo dojít k razantní změně legislativy s daleko preciznějším vymezením pravomoci správních orgánů.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie a komentářová literatura

GERLOCH, Aleš, *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s.

HURDÍK, Jan. a kol. *Úvod do soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 140 s.

MELZER, Filip, TÉGL, Petr, a kolektiv: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013. 649 s.

SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 125 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s.

SPÁČIL, Jan a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1260 s.

SVOBODA, Karel, ŠÍNOVÁ, Renáta, a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 432 s.

WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936. 388 s.

### Odborné články

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem*. *Správní právo*, 2013, roč. XLVI, č. 6. Str. 313-331.

HAMULÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. *Správní právo*, 2012, roč. XLV, č. 8. Str. 471-483.

MIKULE, Vladimír., SLÁDEČEK, Vladimír. *Nad nálezem ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví*. In: *Bulletin advokacie* 10/2002, roč. 13, č. 10. Str. 59-66.

## **Právní předpisy EU a tuzemské**

Zákon č. 144/1867 ř.z. o moci soudcovské

Zákon č. 36/1876 ř.z. o zřízení správního soudu, ve znění účinném do 31. 12. 1952

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 3/1918 Sb., O nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění účinném do 31. 12. 1952

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění účinném do 8. 6. 1948

Zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 ústavní listiny, ve znění účinném do 31. 12. 1952

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění účinném do 31. 12. 1956

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících ze dne 21. 2. 1991

Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem ve znění účinném do 31. 12. 2013

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů ve znění účinném do 31. 4. 2005

Zákon č. 458/2000 Sb., Energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., O obcích, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů



Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 127/2005 Sb., O elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2013 Sb., Katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů

## **Judikatura**

### **Judikatura zvláštního senátu**

Usnesení zvláštního senátu ze dne 3. 7. 2003, čj. Konf 19/2003-19

Usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2008-18

Usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 5. 2006, čj. Konf 18/2006-6

Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 1. 2007, čj. Konf 13/2006-4

Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-5

Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 31/2006-21

Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006-8

Usnesení zvláštního senátu ze dne 9. 9. 2008, čj. Konf 27/2008-7

Usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12

Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2014, čj. Konf 26/2013-27

Usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11

Usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2018-8

Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14

Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 3. 2019, čj. Konf 44/2018-11

Usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 10. 2019, čj. Konf 15/2019-10

Usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 11. 2019, čj. Konf 10/2019-14

Usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf 20/2019-13

Usnesení zvláštního senátu ze dne 10. 6. 2020, čj. Konf 21/2019-13

Usnesení zvláštního senátu ze dne 10. 6. 2020, čj. Konf 41/2017-23

Usnesení zvláštního senátu ze dne 18. 6. 2020, čj. Konf 41/2017-64

Usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 7. 2020, čj. Konf 1/2019-16

### **Judikatura ostatních soudů**

Věc Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 10. 1983, stížnost číslo 7299/75 a 7496/76

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2009, sp. zn. Pl. ÚS. 9/09

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/09

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. 33 Odo 1207/2005

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4180/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104

### **Ostatní zdroje**

Historie správního soudnictví (dostupné na <<http://nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>> ).

Důvodová zpráva k zákonu č. 127/2005 Sb., O elektronických komunikacích.

Směrnice ERÚ č. 21/2019 ze dne 1. 1. 2020, čj.: 12260-1/2019-ERU, Přehled požadavků na systemizovaná služební místa ERÚ.

VRCHA, Pavel. *Rozhodování kompetenčních sporů zvláštním senátem*. [online]. vecha.webnode.cz 25. 2. 2011 [cit. 15. 8. 2020]. Dostupné na <<https://vrcha.webnode.cz/news/rozhodovani-kompetencnich-sporu-zvlastnim-senatem/>>.

## **Shrnutí**

Tato diplomová práce se zabývá problematikou kompetenčních sporů řešených zvláštním senátem, tedy spory, kdy jednou ze stran je vždy soud. Cílem práce je vymezit diferenční kritéria mezi soukromým a veřejným právem v judikatuře zvláštního senátu, která jsou nezbytná pro vymezení pravomoci civilního soudu či správního orgánu (nebo správního soudu). Práce je členěna do pěti kapitol, přičemž první kapitola vymezuje znaky soukromého a veřejného práva a základní teorie, které od sebe jednotlivá odvětví odlišují. Druhá kapitola pojednává o pojmu pravomoci civilních soudů, se stručnou historií přezkumu rozhodnutí správních orgánů a o pojmu plná jurisdikce. Třetí kapitola řeší samotné spory o pravomoc a záruky jejich řešení. Čtvrtá kapitola se zabývá příčinami vzniku kompetenčních sporů, s konkrétními odkazy na problematická ustanovení zakotvující pravomoc vybraných správních orgánů, jejich analýzou, ze které jsou pak jmenovány společné jmenovatele pravomoci. Poslední závěrečná kapitola se zabývá řízením před zvláštním senátem, analýzou konkrétních rozhodnutí kompetenčních sporů, jejichž stranami jsou vybrané správní orgány a syntézou jmenovatele diferenčních kritérií pro vybrané správní orgány.

## **Klíčové pojmy**

Kompetenční spory, konfliktní senát, soukromé právo, veřejné právo, civilní soud, správní orgán, přezkum rozhodnutí správního orgánu, pravomoc, judikatura konfliktního senátu

## **Abstract**

This Master's thesis deals with the issue of conflicts over jurisdiction decided by Special Chamber deciding on certain matters of jurisdiction, (hereinafter „Special Chamber“), ie conflicts, where one of the parties is always the court. The aim of the thesis is to define the differential criteria between private and public law in the case law of special chamber, which are necessary to define the jurisdiction of a civil court or administrative body (or administrative court). The thesis is divided into five chapters, while the first chapter defines the characteristics of private and public law and basic theories that distinguish the private and public law branches. The second chapter deals with the concept of jurisdiction of civil courts, with a brief history of the review of decisions of administrative bodies and the concept of full jurisdiction. The third chapter deals with the conflicts over jurisdiction and the guarantees of their resolution. The fourth chapter deals with the causes of conflicts over jurisdiction, with specific references to problematic provisions enshrining the jurisdiction of selected administrative bodies, their analysis, from which the common denominators of powers are then appointed. The last final chapter deals with the proceedings before the Special Chamber, the analysis of specific decisions of conflicts over jurisdiction to which the selected administrative bodies are parties, and the synthesis of the denominator of differential criteria for selected administrative bodies.

## **Key words**

Conflicts over jurisdiction, Special Chamber, private law, public law, civil court, administrative body, review of decision of administrative body, jurisdiction, the case law of the Special Chamber