



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zast. JUDr. Ivanou Jelínkovou, advokátkou, se sídlem Brno, Božetěchova 36, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 15, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 5/2006 - 44,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze usnesením ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 5/2006 - 44, odmítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí ministra financí č. j. 224/116643/2005, ze dne 19. 12. 2005, a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Přezkoumávaným rozhodnutím ministr financí nevyhověl rozkladu žalobkyně a potvrdil rozhodnutí ministerstva financí ze dne 30. 11. 2005, č. j. 224/103056/2005, kterým nebyla žalobkyni přiznána náhrada za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině.

V odůvodnění svého rozhodnutí Městský soud v Praze uvedl, že ministr financí nerozhodoval o veřejném subjektivním právu žalobkyně, nýbrž o jejím právu soukromém, neboť se fakticky jednalo o právo žalobkyně na odškodnění za zásah do vlastnických práv. Městskému soudu v Praze ve správním soudnictví proto nepřísluší napadené rozhodnutí přezkoumat a žalobkyně musí podat nový návrh na zahájení řízení (žalobu) podle ustanovení § 244 a následujících zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení Městského soudu v Praze u příslušného okresního (obvodního) soudu. Touto žalobou již žalobkyně nemůže navrhnout přezkoumání rozhodnutí, ale musí se domáhat přímo rozhodnutí

o svých právech. S ohledem na uvedené Městský soud v Praze podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu odmítl, neboť se jedná o právní věc, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, když podle § 68 písm. b) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydanému v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, nepřipustná.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Po obsáhlé rekapitulaci stěžovatelka namítá, že její matka byla zbavena svého vlastnického práva jednostranným aktem státu. Stát zasáhl do majetkové sféry matky stěžovatelky, která musela opustit svůj majetek na Zakarpatské Ukrajině a byla omezena ve svém vlastnickém právu, aniž by s tím souhlasila. Nucené vystěhování osob ze Zakarpatské Ukrajiny proběhlo ve veřejném zájmu, přičemž existence veřejného zájmu na omezení vlastnického práva podle stěžovatelky posouvá rozhodnutí orgánů státu do oblasti práva veřejného. V soukromoprávních vztazích mají účastníci rovné postavení, žádný z účastníků soukromoprávních vztahů nemůže druhému jednostranně ukládat povinnosti, což se v případě matky stěžovatelky dělo. Stěžovatelka uzavřela, že rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí ministra financí jsou rozhodnutími v oblasti veřejné správy a v celé věci jde o právo veřejné. Stěžovatelka navrhla, aby bylo napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušeno a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že bylo rozhodováno o právu stěžovatelky na odškodnění za zásah do jejích vlastnických práv. Nejde proto o veřejné subjektivní právo stěžovatelky, ale o její právo soukromé, o němž Městskému soudu v Praze ve správním soudnictví nepřísluší rozhodovat. Stěžovatelka se podle žalovaného měla domáhat svých práv postupem podle části páté o. s. ř. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka spatřuje důvod jejího podání v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Z napadených správních rozhodnutí Nejvyšší správní soud zjistil, že přihláškou č. j. G 8328/848 k soupisu majetku zanechaného na Zakarpatské Ukrajině, podanou u Ministerstva vnitra podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb., o soupisu československého majetku na Zakarpatské Ukrajině, matka stěžovatelky M. K. přihlásila dne 5. 3. 1947 nemovitost zapsanou ve vložce č. 1199 pozemkové knihy pro k. ú. U., a to stavební parcelu č. 4882 o výměře 663 m², a movitý majetek. Přihlášený nemovitý majetek ocenila matka stěžovatelky na 27 000 Kčs, movité věci na 18 400 Kčs. Rodina Králíkových opustila území Zakarpatské Ukrajiny po nařízení evakuace U. v listopadu 1938. Matce stěžovatelky bylo dne 17. 4. 1961 Ministerstvem financí - Ústředním likvidátorem peněžních ústavů a podniků sděleno, že podle vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. nelze přiznat náhradu za nezastavěné pozemky.

Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2005, č. j. 224/103056/2005, žalovaný nepřiznal stěžovatelce náhradu za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině. V odůvodnění uvedl,

že přihlášený pozemek (stavební parcela) nesplňuje podmínky pro poskytnutí náhrady podle § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. a za movité věci se náhrada neposkytuje. Toto rozhodnutí potvrdil ministr financí svým rozhodnutím ze dne 19. 12. 2005, č. j. 224/116643/2005, kterým současně nevyhověl rozkladu stěžovatelky.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu Nejvyšší správní soud posoudil podanou kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

Základní kasační námitka stěžovatelky spočívá v jejím tvrzení, že v dané věci jsou příslušnými k rozhodnutí soudy ve správním soudnictví, neboť rozhodnutí žalovaného a ministra financí jsou rozhodnutími v oblasti veřejné správy, která zasáhla do vlastnických práv její matky.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v další části odůvodnění vychází ze své konstantní judikatury, zejména ze svého rozsudku ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 As 4/2007 - 63, schváleného k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dosud nepublikovaného, dostupného na www.nssoud.cz. Podle tohoto judikátu *rozhodnutí Ministerstva financí ve věci přiznání náhrady za nemovitý majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině, k němuž občané české a slovenské národnosti pozbyli ke dni 29. 6. 1945 vlastnický titul v důsledku sjednání mezinárodní smlouvy mezi Československou republikou a SSSR o Zakarpatské Ukrajině, těmto oprávněným osobám, popř. jejich dědicům, je rozhodnutím o výši této náhrady. Proto se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve věci vyplývající z občanskoprávních vztahů (§ 7 o. s. ř.), a pravomoc o ní jednat a rozhodnout je dána soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení.*

Ačkoliv v posuzovaném případě došlo k zásahu státu do vlastnických práv stěžovatelky, resp. její matky, neznamená tato skutečnost sama o sobě, že věc automaticky náleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Každý právní případ je totiž třeba posuzovat individuálně, zohledňovat právní sféry dotčené rozhodnutím učiněným v rámci veřejné správy a bedlivě vážit, do jaké z nich bylo rozhodnutím správního orgánu zasaženo. Nelze proto pouze na základě existence rozhodnutí správního orgánu a priori bez dalšího učinit věc předmětem přezkumu v rámci správního soudnictví, neboť i v takovýchto případech může za určitých situací být věc předmětem rozhodování v rámci soudnictví civilního.

Tímto způsobem je nastavena soudní kontrola aktů veřejné správy, která se fakticky rozpadá do dvou větví - správní soudnictví podle soudního řádu správního a soudnictví civilní (obecné) podle části V. občanského soudního řádu. Pro určení, která větev soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy disponuje pravomocí v dané věci rozhodovat, je nutno vytýčit ve sporné otázce hranici mezi veřejným a soukromým právem, a tím identifikovat pravomoc soudních orgánů. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tato hranice není vždy ostrá a jednoznačně vymežitelná, neboť právní věda, ani právní praxe doposud nedospěla k definování spolehlivého a obecně platného dělicího kritéria použitelného v rámci aplikace práva. Rovněž je vhodné zdůraznit, že určitá skupina právních vztahů může mít i smíšenou povahu; může tedy v sobě obsahovat jak prvek soukromoprávní, tak i veřejnoprávní.

Právní teorie rozlišuje mezi dvěma základními oblastmi práva, tedy mezi právem soukromým a právem veřejným, především tradičně za pomoci např. teorie zájmové, mocenské, organické či pomoci metody právní regulace. Problémem dualismu práva, tzn. Jeho „dvoukolejností“ a hledáním „rozcestí“ mezi civilní a správní větví soudnictví,

se ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování ve věcech některých kompetenčních sporů (dále též „zvláštní senát“), který rozhoduje mimo jiné [§ 1 odst. 1 písm. b) tohoto zákona] spory o tom, zda v konkrétním posuzovaném případě jsou k rozhodnutí ve věci příslušné soudy v občanském soudním řízení nebo soudy ve správním soudnictví.

V posuzované věci není sporu o tom, že vlastnické právo jako takové má typicky soukromoprávní obsah, a proto rozhodování o něm patří do pravomoci soudů v civilním soudnictví, což ostatně nezpochybňuje ani sama stěžovatelka. Avšak pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha případného zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného, tzn. že je nutno primárně posoudit, jaký charakter má zásah, proti němuž se účastník řízení brání a hledá ochranu u soudu. K zásahu do vlastnického práva pak může docházet i ve veřejném zájmu ze strany veřejné moci.

Příkladem takového zásahu je typicky vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva, které je mocenským zásahem ze strany státu, neboť při použití kritéria metody právní regulace je zřejmé, že se vyvlastňovaný - „expropriát“ - se nenachází v rovnoprávném postavení s vyvlastnitelem - „expropriantem“, jak se mj. vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 50, které bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 448/2005, www.nssoud.cz. V tomto usnesení dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že *je nezbytné rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady*. Rozšířený senát argumentoval také tím, že účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoobjevení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů. Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že podle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007, není-li stanoveno jinak, postupuje se v občanském soudním řízení ve věcech vyvlastnění podle občanského soudního řádu, jinými slovy přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je svěřen civilní větvi soudnictví.

Na základě zjištěného skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětem sporu v posuzovaném případě není samotný mocenský zásah státu do vlastnického práva stěžovatelky. Matka stěžovatelky nepozbyla vlastnický titul k předmětnému majetku opuštěním Zakarpatské Ukrajiny v roce 1938, protože ke ztrátě majetku došlo až v důsledku změny hranic a výměny části státního území na základě Smlouvy mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině a Protokolu k této smlouvě (oba dokumenty byly publikovány pod č. 186/1946 Sb.), jimiž bylo území Zakarpatské Ukrajiny postoupeno Svazu sovětských socialistických republik.

Ke ztrátě majetku došlo tedy ex lege, tj. přímo v důsledku účinků ratifikované mezinárodní smlouvy, která byla do vnitrostátního práva transformována zákonem č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením

Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou. Ačkoliv v tehdejší právní úpravě absentovala generální recepční či jiná norma vymezující poměr vnitrostátního a mezinárodního práva, a ačkoliv bylo tehdejší Československo založeno na faktickém modelu primátu vnitrostátního práva, je na zmíněnou smlouvu a protokol nutno nahlížet jako na součást vnitrostátního právního řádu, neboť podle čl. 74 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky, byly splněny veškeré podmínky pro jejich ratifikaci, když tyto byly i vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Proto je na tyto dokumenty nutno nahlížet jako na závazný právní předpis, který měl právní sílu a zakládal právní vztahy. Z tohoto pohledu je zmíněná mezinárodní smlouva a protokol ve spojení se zákonem č. 42/1958 Sb. právním titulem, jehož následkem byla ztráta majetku matky stěžovatelky a současně vznik jejího nároku na náhradu za tuto ztrátu.

Na základě těchto právních předpisů tak všem osobám slovenské a české národnosti, které do 1. 1. 1946 využily práva opce pro státní občanství Československé republiky a během následujících dvanácti měsíců přenesly, po obdržení souhlasu vlády, své bydliště do Československa, vznikl nárok na přiznání náhrady podle čl. 2 zmíněného protokolu. Další podmínkou bylo, že muselo jít o majetek, který tyto osoby měly ke dni podpisu výše specifikované mezinárodní smlouvy, tedy ke dni 29. 6. 1945. V témže článku pak byl tento nárok přiznán i osobám české a slovenské národnosti, které byly nuceny svůj nemovitý majetek opustit v důsledku nepřátelské okupace, což je i případ matky stěžovatelky, která odešla ze Zakarpatské Ukrajiny v listopadu 1938 po nařízení evakuace U.

Se stěžovatelkou lze souhlasit toliko potud, že její matka, a všechny osoby, jejichž vlastnických práv se zmíněná smlouva dotýkala, v tomto právním vztahu jednoznačně nebyly v rovném postavení s československým státem, který vystupoval *de facto* v roli vyvlastnítele. Vůle jednotlivých vlastníků nakládat se svým majetkem nebyla pro uskutečnění cílů mezinárodní smlouvy rozhodná a v tomto ohledu je možno kvalifikovat zásah do jejich vlastnictví jako zásah veřejnoprávní povahy, který se svým charakterem přibližuje vyvlastnění. Stát upřednostnil před soukromými zájmy těchto vlastníků *zájem veřejný*, kterým v dané době bylo prosazení státních zájmů, resp. zájmů mezinárodní politiky.

Právní titul, na základě něhož se stěžovatelka domáhá přiznání náhrady za majetek, o který přišla její matka v důsledku postoupení území Zakarpatské Ukrajiny, však není v řízení nikterak zpochybněn.

Předmětem sporu v posuzovaném případě je výše náhrady, kterou stěžovatelka za majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny svou matkou po státu požaduje. Nejvyšší správní soud tak porovnal výchozí obecné předpoklady pro přiznání nároku na náhradu za pozbylý majetek s konkrétními skutkovými okolnostmi případu stěžovatelky a shledal, že o výši náhrady, tedy o tom, zda výše specifikovaný opuštěný majetek splňoval či nesplňoval podmínky ustanovení § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., není kompetentní rozhodnout.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že samotný nárok na náhradu vyplývá v posuzovaném případě z mezinárodní smlouvy a ze zákona č. 42/1958 Sb. a nebyl v řízení před správním orgánem zpochybněn. Předmětem řízení je v tomto případě určení způsobu a výše náhrady za majetek zanechaný matkou stěžovatelky na Zakarpatské Ukrajině. V souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i s jeho pozdější judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č. j. 2 As 8/2006 - 130, www.nssoud.cz) je pak třeba konstatovat, že Městský soud v Praze nepochybil, když shledal, že se jedná

o právní věc, o níž má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Byť je na druhé straně nutno dát stěžovatelce za pravdu v té části jejích námitek, které poukazují na veřejnoprávní povahu právního titulu a zásahu do vlastnického práva její matky, nemá tato skutečnost vliv na charakter předmětu řízení. Přezkumu rozhodnutí ministerstva jako správního orgánu, který rozhodl ve věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, se stěžovatelka mohla a měla domáhat návrhem podle ustanovení § 244 a násl. o. s. ř. ve lhůtách v tomto právním předpisu stanovených, jak o tom byla řádně poučena v odůvodnění rozhodnutí Městského soudu v Praze.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy nebyl prokázán, Nejvyšší správní soud nezjistil namítanou nezákonnost rozhodnutí Městského soudu v Praze, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 téhož zákona. Protože žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady jemu vzniklé ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatelka s podanou kasační stížností úspěch neměla.

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

V Brně dne 16. srpna 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu