



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatelů **a) Ing. J. H., b) J. H.**, oba zastoupeni JUDr. Ivanou Jelínkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Božetěchova 36, za účasti **Ministerstva financí**, se sídlem v Praze 1, Letenská 15, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 7 Ca 161/2005 – 39,

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 d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 7 Ca 161/2005 – 39, byla odmítnuta žaloba stěžovatelů proti rozhodnutí ministra financí ze dne 6. 4. 2005, č. j. 44/32 177/2005, jímž byl zamítnut jejich rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 17. 2. 2005, č. j. 44/25570/2005, o nepřiznání náhrady za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi (dále též „Zakarpatská Ukrajina“). Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že ministr financí nerozhodoval o veřejném subjektivním právu stěžovatelů, nýbrž o jejich právu soukromém, neboť se fakticky jednalo o právo stěžovatelů na odškodnění za zásah do jejich vlastnických práv. Stěžovatelé byli rovněž poučeni o tom, že se mohou svého práva domáhat podle ustanovení § 244 a násl. o. s. ř. Městský soud také stěžovatele odkázal na ustanovení § 246 odst. 2 o. s. ř., kde jsou upraveny náležitosti, jež musí nový návrh splňovat, a poučil je i o tom, že se mohou svého práva domáhat podáním žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení u příslušného okresního nebo obvodního soudu včetně upozornění, že v uvedené lhůtě musí být žaloba příslušnému soudu doručena (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

Proti tomuto usnesení městského soudu podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Po podrobném vyličení skutkových okolností případu stěžovatelé vyjádřili nesouhlas s názorem soudu, že jejich věc má být rozhodnuta v občanskoprávním soudním řízení. V daném případě byl otec stěžovatelů zbaven svého vlastnického práva jednostranným aktem státu. Stát zasáhl do majetkové sféry jejich otce, když tento byl nucen opustit svůj majetek na Zakarpatské Ukrajině, byl omezen na svém vlastnickém právu, aniž by s tím souhlasil. Nucené vystěhování osob ze Zakarpatské Ukrajiny se dělo ve veřejném zájmu. Existence veřejného zájmu na omezení vlastnického práva tak posouvá rozhodnutí orgánů státu do oblasti práva veřejného. V soukromoprávních vztazích mají účastníci rovné postavení, žádný z účastníků soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníkovi jednostranně ukládat povinnost, což v případě otce stěžovatelů splněno nebylo. Rozhodnutí ministerstva je rozhodnutím v oblasti veřejné správy a podle názoru stěžovatelů jde v celé věci o právo veřejné. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli usnesení městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se zcela ztotožňuje s názorem městského soudu, že bylo rozhodováno o právu stěžovatelů na odškodnění za zásah do jejich vlastnických práv. Nejde proto o jejich veřejné subjektivní právo, ale o jejich právo soukromé, o němž městskému soudu nepřísluší rozhodovat ve správním soudnictví. Stěžovatelé se měli domáhat svého práva postupem podle části páté o. s. ř. V dalším pak ministerstvo odkázalo na své vyjádření v této věci ze dne 23. 11. 2005 a navrhlo, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Zásadní stížní námitkou stěžovatelů je, že v dané věci jsou příslušnými k rozhodnutí soudy ve správním soudnictví, neboť rozhodnutí ministerstva je rozhodnutím v oblasti veřejné správy, které zasáhlo do jejich vlastnických práv.

Jakkoliv je ve věci nesporné, že v posuzovaném případě došlo k zásahu státu do vlastnických práv stěžovatelů, resp. jejich otce, neznamená tato skutečnost sama o sobě, že věc automaticky náleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví. S ohledem na stávající právní úpravu nelze pouze na základě existence rozhodnutí správního orgánu a priori bez dalšího učinit věc předmětem přezkumu ve správním soudnictví, neboť i v takových případech může být věc předmětem rozhodování obecnými soudy. Soudní kontrola aktů veřejné správy se totiž fakticky rozpadá do dvou větví – správní soudnictví podle s. ř. s. a soudnictví civilního podle V. části o. s. ř. Kritérium navrhované stěžovateli je pro řešení otázky pravomoci soudů nedostatečné.

V dané věci je nutno jít k samé podstatě sporu, tj. vytýčit ve sporné otázce hranici mezi veřejným a soukromým právem, a tím identifikovat pravomoc soudních orgánů. Je však nutno zdůraznit, že tato hranice není vždy ostrá a jednoznačně vymežitelná, neboť prozatím jak právní věda, tak i právní praxe 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 pomocí metody právní regulace. Problémem dualismu práva, tzn. jeho „dvoukolejností“ a hledáním „rozcestí“ mezi civilním a správním soudnictvím, 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 jen „zvláštní senát“), který rozhoduje mimo jiné spory o tom, zda v konkrétním posuzovaném případě jsou k rozhodnutí ve věci příslušné soudy v občanském soudním řízení nebo ve správním soudnictví.

V dané 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 nezpochybňují ani stěžovatelé. 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 ze strany veřejné moci i ve veřejném zájmu. Příkladem takového zásahu je typicky vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva, které je mocenským zásahem státu, neboť při použití kritéria metody právní regulace je zřejmé, že vyvlastňovaný se nenachází v rovnoprávném postavení s vyvlastnitelem, 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 pod č. 448/2005 Sb. NSS. V tomto usnesení dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že přezkoumání rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene či rozhodnutí o vyvlastnění náleží do pravomoci správních soudů, zatímco rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady (v těžké věci) je již rozhodnutím ve věci soukromého práva, které tudíž spadá do pravomoci soudů civilních. Rozšířený senát argumentoval také tím, že účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoživení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů. Shodně tuto otázku posoudil i Nejvyšší soud České republiky v rozhodnutí publikovaném ve sbírce Vážný pod č. 8049, z něhož plyne, že „každé vyvlastnění jest veřejnoprávním titulem, avšak, jde-li potom o to, aby vyvlastnitel uplatnil vlastnictví podle svého tvrzení z titulu toho nabytého proti třetím osobám, nemůže to jinak učiniti než pořadem práva. O titulu vlastnictví může být rozhodnuto po správní „cestě“, a ten může být popřípadě i zrušen, ovšem samotná otázka vlastnictví z tohoto titulu nabytého již správní stolicí nepřísluší“. Z hlediska doktrinního lze uvést i názor Hoetzela (Československé správní právo, Všeobecná část, Praha 1937), že „na veřejnoprávním charakteru expropriace se nic nemění tím, že některé účinky expropriačního nálezu jsou soukromoprávní...“. Výše uvedené názory se staly východiskem i pro závěr zvláštního senátu při řešení povahy právního titulu při zřízení věcného břemene (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf. 81/2004 - 12, publikované pod č. 676/2005 Sb. NSS). Nad rámec výše uvedeného je vhodné zmínit i zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007, podle kterého není-li stanoveno jinak, postupuje se v občanském soudním řízení ve věcech vyvlastnění podle o. s. ř., tzn., že přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je svěřen civilnímu 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 stěžovatelů. Otec stěžovatelů nepozbyl vlastnictví k předmětnému majetku opuštěním Zakarpatské Ukrajiny v roce 1938, protože k němu došlo až v důsledku změny hranic a výměny části státního území na základě mezinárodní smlouvy uzavřené mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik dne 29. 6. 1945 která byla spolu s Protokolem publikována pod č. 186/1946 Sb. 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. 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 Smlouvu a na Protokol nutno nahlížet jako na součást vnitrostátního právního řádu, neboť podle čl. 74 Ústavy Československé republiky byly splněny veškeré podmínky pro jejich ratifikaci, když tyto byly i vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Proto za této situace je nutno na tyto dokumenty nahlížet jako na závazný právní předpis, který měl právní sílu a zakládal právní vztahy. Z tohoto pohledu je Smlouva a Protokol ve spojení se zákonem č. 42/1958 Sb. právním titulem, jehož následkem byla ztráta majetku otce stěžovatelů a současně vznik jeho 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 obce 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 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 otce stěžovatelů. Se stěžovateli lze souhlasit pouze potud, že jejich otec, a všechny osoby, jejichž vlastnických práv se smlouva dotýkala, v tomto právním vztahu jednoznačně nebyli 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. Právní titul, na základě něhož se stěžovatelé domáhají přiznání náhrady za majetek, o který přišel jejich otec v důsledku postoupení území Zakarpatské Ukrajiny, však není v řízení nijak zpochybněn.

Předmětem řízení je v tomto případě určení způsobu a výše náhrady za majetek zanechaný otcem stěžovatelů na Zakarpatské Ukrajině. V souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i s jeho pozdější judikaturou (např. rozsudek ze dne 26. 10. 2006, č. j. 2 As 8/2006 – 130) postupoval i městský soud, 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 stěžovatelům za pravdu v té části jejich námitek, které směřují k tomu, že povaha zásahu do vlastnického práva jejich otce i právní titul je svou povahou veřejnoprávní, nemá tato skutečnost vliv na charakter předmětu řízení v tomto konkrétním případě. Přezkumu rozhodnutí ministerstva jako správního orgánu, který rozhodl ve věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, se stěžovatelé mohli a měli domáhat návrhem podle ustanovení § 244 a násl. o. s. ř. ve lhůtách v tomto právním předpisu stanovených, jak o tom byli řádně poučeni v odůvodnění napadeného usnesení.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé v řízení úspěch neměli a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 1. listopadu 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu