



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 stěžovatele **I. Ř.**, zastoupeného 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 20. 9. 2006, č. j. 11 Ca 141/2006 – 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 d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2006, č. j. 11 Ca 141/2006 – 44, byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ministra financí ze dne 12. 4. 2006, č. j. 22/93208/2005-224, jímž byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 9. 9. 2005, č. j. 44/80 853/2005, o nepřiznání náhrady za majetek zanechaný právními předchůdci stěžovatele v roce 1938 na Podkarpatské Rusi (dále též „Zakarpatská Ukrajina“) v důsledku nepřátelské okupace tohoto území. Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že se jedná o právní věc, o níž má být rozhodnuto v občanském soudním řízení, když podle ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s. je ve správním soudnictví v případech, kdy jde o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích jeho zákonné pravomoci, žaloba nepřipustná. Městský soud svůj závěr odůvodnil tak, že ministr financí nerozhodoval o veřejném subjektivním právu stěžovatele, nýbrž o jeho právu soukromém, neboť se fakticky jednalo o právo stěžovatele na odškodnění za zásah do vlastnických práv jeho právních předchůdců. Zároveň stěžovatele poučil, že se může svého práva domáhat podle části páté o. s. ř., a to 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.).

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyjádřil nesouhlas s právním názorem městského soudu. Poukázal na to, že jeho otec byl zbaven svého vlastnického práva jednostranným aktem státu. Musel opustit svůj majetek, 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 účastníku jednostranně ukládat povinnost, což se v případě otce stěžovatele dělo. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je rozhodnutím v oblasti veřejné správy a v celé věci jde o právo veřejné. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby usnesení městského soudu bylo zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se zcela ztotožňuje s názorem městského soudu, že bylo rozhodováno o právu stěžovatele na odškodnění za zásah do jeho vlastnických práv. Nejde proto o veřejné subjektivní právo stěžovatele, ale o jeho právo soukromé, o němž městskému soudu nepřísluší rozhodovat ve správním soudnictví. Stěžovatel se měl domáhat svého práva postupem podle části páté o. s. ř. V dalším pak ministerstvo odkázalo na své vyjádření v této věci ze dne 28. 6. 2006. Pro úplnost dodalo, že původními spoluvlastníky přihlášeného nemovitého majetku byl stěžovatel a dále K. a Z. Ř., nikoliv otec stěžovatele, jak je chybně uvedeno v kasační stížnosti. Vzhledem k uvedenému navrhlo zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

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 uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud především předesílá, že v případě, je-li žaloba odmítnuta, nepřísluší mu zabývat se otázkami meritorního posouzení dané věci, ale předmětem přezkumu může být pouze posouzení, zda se městský soud nedopustil nezákonnosti, odmítl-li žalobu, aniž se jí zabýval věcně. V úvahu proto připadá uplatnění stížního bodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Jediná stížní námitka stěžovatele spočívá v tom, že v dané věci je příslušný k rozhodnutí soud ve správním soudnictví, neboť rozhodnutí ministerstva je rozhodnutím v oblasti veřejné správy a v celé věci jde o právo veřejné.

V dané věci byl v napadeném rozhodnutí ministerstvem posuzován nárok na náhradu za přihlášený nemovitý zemědělský majetek, který stěžovatel, Z. a K. Ř. jako podíloví spoluvlastníci zanechali v důsledku nepřátelské okupace na území Zakarpatské Ukrajiny, který byl zapsaný ve vložce č. 852, 910 a 3775 pozemkové knihy obce U. Předmětem sporu tedy není mocenský zásah státu do vlastnického práva stěžovatele a dalších spoluvlastníků, protože tito nepozbyli vlastnické právo k předmětnému majetku opuštěním Zakarpatské Ukrajiny v souvislosti s její okupací, ale došlo k němu až v důsledku změny hranic a výměny části státního území na základě mezinárodní smlouvy uzavřené dne 29. 6. 1945 mezi

Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině, publikované pod č. 186/1946 Sb. Ke ztrátě majetku došlo tedy ex lege, tj. přímo v důsledku účinků ratifikované mezinárodní smlouvy. Následně zákonem č. 42/1958 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou č. 159/1959 Ú.l. byly upraveny nároky a závazky související 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 nutno na předmětnou smlouvu nahlížet jako na součást vnitrostátního právního řádu, neboť podle čl. 74 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. byly splněny veškeré podmínky pro jejich ratifikaci, když tyto byly i vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Z tohoto pohledu je smlouva ze dne 29. 6. 1945 ve spojení se zákonem č. 42/1958 Sb. právním titulem, jehož následkem byla ztráta majetku stěžovatele a dalších spoluvlastníků a současně vznik jejich 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. Další podmínkou bylo, že muselo jít o majetek, který tyto osoby měly ke dni podpisu uvedené mezinárodní smlouvy, tj. k 29. 6. 1945. Tento nárok byl přiznán i osobám české a slovenské národnosti, které byly nuceny svůj nemovitý majetek opustit v důsledku nepřátelské okupace, což je i případ stěžovatele a dalších spoluvlastníků, kteří odešli ze Zakarpatské Ukrajiny v roce 1939 kvůli okupaci. Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že 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 vyvlastnitel. 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 - viděno z toho úhlu pohledu, že veřejným zájmem bylo prosazení státních zájmů, resp. zájmů mezinárodní politiky v té době.

Každý právní případ je třeba posuzovat individuálně, zohledňovat právní sféry dotčené rozhodnutím učiněným orgánem veřejné správy. Nelze proto pouze na základě existence rozhodnutí správního orgánu a priori bez dalšího učinit závěr, že je předmětem přezkumu ve správním soudnictví, neboť i taková rozhodnutí mohou za určitých předpokladů být předmětem rozhodování v řízení občanskoprávním. Soudní kontrola aktů veřejné správy totiž probíhá podle stávající právní úpravy po dvou liniích, a to ve správním soudnictví podle s. ř. s. a v soudnictví civilním podle V. části o. s. ř. Kritérium uváděné stěžovatelem je pro vyřešení otázky pravomoci soudů nedostatečné.

Právní teorie rozlišuje mezi dvěma základními oblastmi práva, tj. 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 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, podle § 1 odst. 1 písm. b), spory o tom, zda v konkrétním případě jsou k rozhodnutí ve věci příslušné soudy v občanském soudním řízení nebo soudy ve správním soudnictví.

V dané věci není sporu o tom, že vlastnické právo má typicky soukromoprávní obsah, a proto rozhodování o něm patří do pravomoci soudů v civilním soudnictví, což ostatně nezpochybňuje ani sám stěžovatel. 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. To znamená, 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 může totiž docházet 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 se vyvlastňovaný (expropriát) nenachází v rovnoprávním postavení s vyvlastnitelem (expropriantem), jak se již vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v 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 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 téže 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. znovuoobjevení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů. Shodně tuto otázku posoudil i Nejvyšší soud Československé 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, by 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 je možné uvést i názor Jiřího 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 lze 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., čímž je vyjádřeno, že přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je svěřen civilnímu soudnictví.

Vzhledem k tomu, jak již bylo výše uvedeno, že předmětem řízení v tomto případě je určení způsobu a výše náhrady za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině, dospěl Nejvyšší správní soud v souladu se závěry rozšířeného senátu i se svou pozdější judikaturou (srov. např. rozsudek ze dne 26. 10. 2006, č. j. 2 As 8/2006 - 130, dostupný na www.nssoud.cz) k závěru, že městský soud nepochybil, když shledal, že se jedná o právní věc, o níž má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, neboť tato věc, o níž orgán moci výkonné rozhodl, vyplývá z občanskoprávních vztahů. Přezkumu napadeného správního rozhodnutí se tedy stěžovatel měl domáhat návrhem podle ustanovení § 244 a násl. o. s. ř. ve lhůtách v tomto právním předpisu stanovených, jak o tom byl řádně poučen v odůvodnění usnesení městského soudu.

Z důvodů výše uvedených 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 stěžovatel v řízení úspěch neměl 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 28. listopadu 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu