



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce **Ministerstva pro místní rozvoj** se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, zastoupeného prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Dlouhá 13, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu financí** se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) **R. G. A.**, 2) **PRIMING a. s.** se sídlem Pobřežní 58/6, Praha 8, 3) **Bytový podnik v Praze 7, státní podnik v likvidaci**, se sídlem Malostranské nám. 28, Praha 1, v řízení o kompetenční žalobě dle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve věci sporu o příslušnost vydat rozhodnutí o odvolání Bytového podniku v Praze 7, státního podniku v likvidaci, proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 6. 2. 2007, čj. S-MHMP 388541/2006,

t a k t o :

- I. Příslušné** vydat rozhodnutí o odvolání Bytového podniku v Praze 7, státního podniku v likvidaci, proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 6. 2. 2007, čj. S-MHMP 388541/2006 **je Ministerstvo pro místní rozvoj.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkové okolnosti případu

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 4. 2008 se Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „žalobce“) domáhá rozhodnutí negativního kompetenčního sporu mezi žalobcem a Ministerstvem financí (dále jen „žalovaný“) o příslušnost rozhodnout o odvolání podanému proti výše označenému rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“).

[2] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu předloženého žalobcem následující skutečnosti. Rozhodnutím hospodářského odboru Obvodního národního výboru v Praze 7 ze dne 30. 12. 1961, zn. HO 16265/61, byla na základě § 3 dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, zavedena národní správa na dům č. p. 834 v Holešovicích a pozemek p. č. 1632, stavební parcela. Uvedené nemovitosti byly v době zavedení národní správy ve spoluvlastnictví Ing. H. N., Ing. H. R. a E. P., bytem v cizině. Důvodem pro zavedení národní správy bylo, že vlastníci nemovitostí byly devizovými cizozemci a bylo nezbytné zajistit správu nemovitostí, které byly bytovým majetkem ve smyslu vyhlášky č. 180/1954 Úředního listu, a finanční prostředky na jejich údržbu. Týmž rozhodnutím byl národním správcem výše uvedeného majetku ustanoven Obvodní podnik bytového hospodářství v Praze 7. Zavedení národní správy bylo posléze označeno v pozemkové knize. Jediné dědičce po zemřelé Ing. H. R. paní R. G. A. bylo nabytí dědictví (spoluvlastnického podílu k výše označeným nemovitostem) potvrzeno rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 16. 11. 2006, čj. 22 D 489/2006 - 37, které nabylo právní moci dne 6. 12. 2006.

[3] Paní R. G. A. podala dne 17. 10. 2006 správnímu orgánu I. stupně návrh na zrušení národní správy k ideální jedné polovině budovy č. p. 749 na pozemku p. č. 1785 a pozemků p. č. 1785, 1786/1, 1786/2 (vše v katastrálním území Střešovice) a národní správy k ideální jedné polovině budovy č. p. 834 na pozemku p. č. 1632 a pozemku p. č. 1632 (vše v katastrálním území Holešovice). V průběhu řízení došlo k převodu spoluvlastnického podílu paní A. k nemovitostem v katastrálním území Holešovice na společnost PRIMING a.s. (platnost převodu vlastnického práva je národním správcem těchto nemovitostí zpochybňována). Správní orgán I. stupně rozhodl dne 6. 2. 2007 rozhodnutím čj. S-MHMP 388541/2006 o návrhu paní R. G. A. tak, že národní správu k ideální jedné polovině budovy č. p. 834 na pozemku p. č. 1632 a pozemku p. č. 1632 v katastrálním území Holešovice, hlavním městě Praze zrušil, neboť dospěl k závěru, že pominuly důvody k zavedení národní správy na majetek zemřelé Ing. H. R.

[4] Národní správce pozemku p. č. 1632 a budovy č. p. 834 na pozemku p. č. 1632 v katastrálním území Holešovice Bytový podnik v Praze 7, státní podnik v likvidaci, napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním, neboť se zrušením národní správy nesouhlasí. Správní orgán I. stupně postoupil dne 12. 3. 2007 odvolání spolu se spisovým materiálem žalobci, který jej usnesením ze dne 27. 3. 2007, čj. 8743/07-51, postoupil žalovanému jakožto „*orgánu příslušnému ve věci národních správ*“. Žalovaný rozhodl usnesením ze dne 4. 10. 2007, čj. 22/36 308/2007 - 221, které bylo poznamenáno do spisu, o vrácení odvolání a spisu postoupeného žalobcem zpět žalobci. Žalovaný v odůvodnění usnesení uvedl, že vedení řízení a rozhodování o zavedení nebo zrušení národní správy brání žalovanému zásadní nedostatek věcné příslušnosti; oblast politiky bydlení a rozvoje domovního a bytového fondu je v působnosti žalobce.

II.

Argumentace účastníků řízení

[5] Žalobce v kompetenční žalobě nejprve rekapituluje skutkové okolnosti tohoto případu a řízení před správním orgánem I. stupně. Dále konstatuje, že mezi žalobcem a žalovaným nedošlo k dohodě o věcné příslušnosti v této věci postupem dle § 133 zákona č.

150/2002 Sb., soudního řádu správního (pozn.: žalobce má patrně na mysli postup dle § 133 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), o čemž svědčí rozhodnutí žalobce ze dne 29. 1. 2007, čj. 3362/2007-31-3, a usnesení žalovaného ze dne 4. 10. 2007, čj. 22/36 308/2007 - 221, jakož i dopis žalobce žalovanému ze dne 26. 10. 2007. Rozhodnutí v prvním stupni vydal Bytový odbor Magistrátu hl. m. Prahy, jakožto věcně příslušný orgán dle § 67 - 69 správního řádu a § 11 dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb. O odvolání rozhoduje dle § 89 správního řádu nejbližší nadřízený správní orgán, kterým je s ohledem na § 118 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ministerstvo, do jehož působnosti náleží oblast přenesené působnosti hl. m. Prahy.

[6] Žalobce dále cituje relevantní ustanovení zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, dle nichž je Ministerstvo pro místní rozvoj ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. Ministerstvo financí je pak věcně příslušné pro státní rozpočet republiky a hospodaření s majetkem státu, kterým je nutno rozumět i dispozici s národní správou, kterýžto institut má nejbližší k institutu hospodaření s majetkem České republiky. Žalobce není věcně příslušný k hospodaření s majetkem České republiky (s výjimkou věcí, které mu byly svěřeny za účelem naplňování jeho zákonné působnosti), nelze ani dovodit, že by byl oprávněným subjektem k vykonávání práva vyplývajícího z národní správy k předmětným nemovitostem. Nejedná se o záležitost spadající do politiky bydlení, která nesouvisí s omezením vlastnického práva, ani do oblasti rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor. Národní správu nelze zařadit ani do oblasti vyvlastnění, kterou je nezbytné vymezit dle souvisejících kompetencí žalobce v rovině územního plánování a stavebního řádu, neboť se nejedná o opatření v území, jímž by se regulovalo využití území, nýbrž má převážně ekonomickou a sankční povahu. Dekret presidenta republiky č. 5/1945 Sb. spojuje institut národní správy s omezením některých vlastnických oprávnění. Konfiskace majetku pod národní správou, která následovala, probíhala ve prospěch tehdejší Československé republiky, nikoli ve prospěch opatření v území, bydlení atd. Navíc žalovaný v minulosti vydával prováděcí předpisy související s národní správou a byly mu podřízeny Fondy národní obnovy zřízené dekretem presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy. Na závěr žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že k vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je příslušný žalovaný.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 19. 6. 2008, čj. 22/44 310/2008 - 221, k jednotlivým argumentům žalobce uvedl: národní správa v první řadě nezakládala změnu vlastnictví dotčeného majetku, nejedná se ani o jiné věcné či majetkové právo státu. Jelikož jejím smyslem bylo zajistit správu majetku určitých skupin osob, nelze ji ztotožnit s formou výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu v podobě příslušnosti hospodaření s majetkem státu dle platné právní úpravy, ani právními instituty předchozí právní úpravy (právo hospodaření s národním majetkem, správa národního majetku nebo prozatímní správa národního majetku). Mezi národní správou a hospodařením s majetkem státu je rozdíl v účelu (dočasné opatření k zajištění správy majetku x trvalá forma výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu), v předmětu (majetek určitých skupin

osob x majetek státu) a subjektu (národní správu vykonává odborně způsobilá osoba – národní správce x s majetkem státu smí hospodařit jen státní subjekt - organizační složka státu a státní organizace). Subsumpce národní správy pod hospodaření s majetkem dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, tak nemá žádnou oporu. Pro určení věcné příslušnosti v této věci je zcela nerozhodné, že žalobce nikdy nevykonával národní správu k předmětným nemovitostem. Národní správu totiž vykonávali národní správci, nikoliv orgány, které národní správu zaváděly a správce ustanovovaly.

[8] Žalovaný se dále vypořádává s argumentací žalobce, že žalovaný vydával prováděcí předpisy ve vztahu k dekretu presidenta republiky č. 108/1945 Sb. Dle žalovaného nelze směřovat působnost založenou tehdejšímu ministerstvu financí dekretem č. 108/1945 Sb. s působností vymezenou příslušným orgánům dekretem č. 5/1945 Sb. Je třeba rozlišovat mezi zatímní správou vykonávanou Fondy národní obnovy ve vztahu ke konfiskovanému majetku a národní správou. Konfiskace majetku totiž zpravidla vedla ke zrušení národní správy, navíc v tomto případě nebyly nemovitosti podřízené národní správě konfiskovány. Dále za situace, kdy byl majetek, k němuž byla zavedena národní správa, posléze konfiskován, odpadla povinnost Fondů národní obnovy vykonat povinnosti dle § 5 odst. 1 č. 2 dekretu č. 108/1945 Sb. z . a n., neboť byly plněny národním správcem. Fondy národní obnovy však měly povinnosti dle § 5 odst. 1 č. 1, 3 – 5 dekretu č. 108/1945 Sb. v rámci tzv. zatímní správy, dozíraly na hospodaření národních správců a mohly navrhopat jejich jmenování či odvolání. Dekret č. 108/1945 Sb. tedy nezaložil Ministerstvu financí žádnou působnost ohledně zavádění a rušení národní správy, pouze působnost ve vztahu k Fondům národní obnovy. Žalovaný upozorňuje, že národní správa na předmětné nemovitosti byla zavedena proto, že jejich spoluvlastníci byli dlouhodobě nepřítomni (neznámého pobytu v zahraničí). Judikatura v šedesátých letech 20. století připouštěla, že domovní majetek, je-li v soukromém vlastnictví, může být pod národní správou (rozhodnutí zveřejněná pod č. 6/1960 a č. 14/1963 Sbírky rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR). Na závěr žalovaný uvádí, že žalobce je věcně příslušným orgánem k rozhodování o rušení národní správy zavedené na domovní majetek obytného charakteru, popř. orgánem, jehož obor působnosti je rozhodování v uvedené věci nejbližší.

[9] Osoby zúčastněné na řízení se k věci nijak nevyjádřily.

III.

Kompetenční spor

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s. Pojem „ústřední správní úřady“, užitý v § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., je nutno vykládat totožně s pojmem „ústřední orgány státní správy“ užívaným zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (viz usnesení NSS ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004 - 70, č. 339/2004 Sb. NSS). Ve smyslu tohoto zákona je jak žalovaný, tak žalobce ústředním orgánem státní správy. Zároveň oba ústřední správní úřady popírají svoji příslušnost vydat rozhodnutí ve věci (tzv. negativní kompetenční spor). Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s. a je dána pravomoc i příslušnost zdejšího soudu o něm rozhodnout.

IV.

Institut národní správy

[11] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k vlastnímu určení věcně příslušného orgánu k rozhodování o zrušení národní správy, zejména pak orgánu odvolacího, shledal soud pro další posouzení věci velmi prospěšným zabývat se institutem národní správy jako takovým, a to s ohledem na poměrně detailní rozbor příslušné právní úpravy provedený žalovaným.

[12] Institut národní správy nalézá svůj normativní základ v dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů (dále jen „dekret o národní správě“). Tento dekret předvídá zavedení národní správy ve dvou případech. Prvním případem je zavedení národní správy dle § 2 dekretu na majetek osob státně nespolehlivých, jejichž definice se podává v § 4 a 5 dekretu, druhým případem je zavedení národní správy dle § 3 dekretu do všech podniků a majetkových podstat, jestliže to vyžaduje plynulý chod výroby a hospodářského života, zejména v závodech, podnicích a majetkových podstatách opuštěných nebo takových, které jsou v držbě, správě, nájmu nebo pachtu osob státně nespolehlivých. Národní správa se zaváděla rozhodnutím příslušného správního orgánu (viz dále).

[13] Národní správa byla koncipována jako právní institut dočasný, přechodný. Svědčí o tom zejména § 11 dekretu o národní správě, dle něhož měla být národní správa zrušena z úřední povinnosti, jestliže pominuly důvody pro její zavedení. Stejně jako existovaly dvě hypotézy pro její zavedení, přicházely v úvahu dvě situace, za nichž mohlo dojít k jejímu zrušení – jednak pozbytí vlastnického práva osob státně nespolehlivých k majetku podřízenému národní správě státem aprobebovaným způsobem (typicky konfiskace) či v případě, že se na osobu přestane pohlížet jako na státně nespolehlivou, jednak obnovení řádné správy majetku ze strany jeho vlastníka (pominutí důvodu dle § 3 dekretu o národní správě). Třetím důvodem pro zánik národní správy bylo znárodnění předmětného majetku. Vedle zrušení národní správy bylo možné přistoupit při splnění předpokladů dle § 24 dekretu o národní správě k vynětí majetku z národní správy a jeho navrácení původním vlastníkům, kteří jej pozbyli v důsledku národní, politické nebo rasové persekuce. Majetek, který nebyl z národní správy vyňat a u něhož nebyly splněny předpoklady pro zrušení národní správy, měl zůstat pod národní správou až do nové zákonné úpravy (§ 24 odst. 4 dekretu o národní správě).

[14] Smyslem institutu národní správy nebylo zbavení vlastnického práva (k tomuto došlo v mnoha případech teprve následně konfiskací či nacionalizací; shodně rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 1962, sp. zn. 5 Cz 46/62, č. 14/1963 Sbírky rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR, z novější judikatury rozsudek NS ze dne 20. 2. 1996, sp. zn. 3 Cdon 193/96, Sb. NS, č. 21/1997, náleží ÚS ze dne 25. 4. 1995, sp. zn. I. ÚS 3/94, Sb. n. u., sv. 3, č. 21, str. 144), nýbrž zajištění řádného chodu podniků a správy majetku tak, aby mohly plnit své sociálně-ekonomické funkce. Ve vztahu k osobám státně nespolehlivým měla národní správa inhibiční charakter, jejím cílem bylo zajistit veškerý majetek těchto osob a zabránit transakcím s majetkem ze strany těchto osob. Tímto opatřením byl vytvořen časový prostor pro následné rozhodování o konfiskaci majetku. Zavedení národní správy vedlo k omezení vlastnického práva, neboť dle § 20 dekretu o

národní správě byla neplatná veškerá jednání majitelů, držitelů a správců majetku podřízeného národní správě, pokud se týkala podstaty majetků a byla provedena po zavedení národní správy. Rozsah vlastnického práva svědčícího vlastníkovu dotčeného majetku byl redukován na minimum, v podstatě se omezil pouze na skutečnost, že byl i nadále formálním vlastníkem majetku, aniž by jej však mohl užívat či s ním nakládat. Takovýto stav se běžně označuje jako tzv. holé vlastnictví (*proprietas nudum*).

[15] Ačkoliv jak institut národní správy (viz bod [13] shora), tak i samotná dekretální normotvorba (viz čl. 5 odst. 2 ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 3. 8. 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku) byly dočasné povahy, zůstaly v platnosti až do současnosti, a to v důsledku ratifikace dekretu o národní správě provedené ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a vyhláší za zákon dekrety presidenta republiky, a absence nové navazující úpravy národní správy. Z těchto důvodů bylo možné zavést národní správu na majetek v soukromém vlastnictví i v roce 1961, jako tomu bylo v tomto případě.

[16] Ani změna společenských poměrů, která nastala po 25. 2. 1948, nevedla nutně k převodu majetku v soukromém vlastnictví pod národní správou v tzv. společensky preferované formy vlastnictví. Ústava ČSSR z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) upravovala dva základní druhy vlastnictví, jednak společenské socialistické vlastnictví (v jeho dvou základních formách - státní vlastnictví a družstevní vlastnictví - viz čl. 8 Ústavy ČSSR), jednak osobní vlastnictví (čl. 10). Vedle toho však přetrvávalo též soukromé vlastnictví, které sice nebylo druhem ústavně zakotveným, ale v jisté míře požívalo ochrany poskytnuté občanským zákoníkem (kol. Učebnice československého občanského práva. Svazek II, Praha, Orbis 1965, str. 11-17). Obytné domy, pokud nesplňovaly kritéria stanovená v § 128 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, dle nichž se vymezoval pojem rodinného domku, nemohly být v osobním vlastnictví, nýbrž „pouze“ ve vlastnictví soukromém (viz Učebnice československého občanského práva, str. 33). Souhrn věcí a práv ve státním vlastnictví se považoval za národní majetek (čl. 8 odst. 2 Ústavy ČSSR), přičemž s národním majetkem nakládaly orgány státu v rámci tzv. správy národního majetku (Čapek, K. Správa národního majetku, Praha, Nakladatelství Československé akademie věd 1961, str. 142). Lze tedy uzavřít, že zatímco institut správy národního majetku se vztahoval k jedné z forem společenského socialistického vlastnictví, tak institut národní správy nerozlučně souvisí se soukromým vlastnictvím (k tomu viz část VI. níže).

V.

Působnost orgánů ve vztahu k národní správě

a)

[17] Národní správa se zaváděla rozhodnutím orgánu příslušného dle § 7 dekretu o národní správě. Z hlediska určení věcné příslušnosti byla rozhodující povaha majetku, k němuž se měla národní správa zavést. V úvahu přicházela věcná příslušnost Zemského národního výboru, okresních národních výborů a místních národních výborů. Příslušnost k vydání rozhodnutí o zavedení národní správy k obytným domům a stavebním parcelám byla upravena v § 7 odst. 1 písm. e) dekretu o národní správě tak, že zásadně byly věcně příslušné místní národní výbory, u nemovitostí, jejichž hodnota převyšovala 5 000 000 K, pak okresní národní výbory. Ani následné novelizace § 7 dekretu provedené zákony č. 116/1949 Sb. a č. 122/1951 Sb. nepřinesly žádné změny ve věcné příslušnosti ve vztahu k

obytným domům a stavebním parcelám. Z pohledu tohoto kompetenčního sporu je dále významné ustanovení § 7 odst. 1 písm. g) dekretu o národní správě, dle kterého se národní správa k podnikům a majetkům s celostátní působností zaváděla rozhodnutím resortně příslušného ministerstva (působnost podle tohoto ustanovení byla přenesena zákonem č. 122/1951 Sb. na okresní národní výbory s výjimkou národních správ v působnosti ministerstva informací a osvěty).

[18] Ačkoliv byla věcná působnost svěřena dekretem o národní správě ve většině případů národním výborům jakožto orgánům veřejné správy ve všech jejích oborech, zakládal tento dekret působnost též ministerstvům, do jejichž působnosti spadala činnost podniků a povaha majetku, k nimž se zaváděla národní správa. O tom, že národní správa se dotýkala několika resortně příslušných ministerstev, aniž by zde bylo pouze jedno ministerstvo příslušné ve věci národních správ, svědčí i Všeobecné směrnice pro národní správce ze dne 18. 6. 1945 a Jednací řád pro národní správce ze dne 18. 6. 1945, které byly vydány společně ministerstvy průmyslu, vnitřního obchodu, výživy, zahraničního obchodu, zdravotnictví a zemědělství (In Knapp, V. - Hromada, J. Národní správa a vrácení majetku z národní správy, Praha, Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart 1946, str. 90-99). Taktéž odvolání proti rozhodnutím Zemského národního výboru projednávala věcně příslušná ministerstva (viz bod [22] níže).

[19] Již bezprostředně po vydání dekretu o národní správě si právní věda uvědomovala, že nastavení kritérií pro určení věcné příslušnosti tak, jak je provedeno v § 7 dekretu, bude vést k četným kolizím a kompetenčním nejasnostem. V. Knapp s J. Hromadou k tomu uvedli: *„Při řešení těchto kompetenčních nejasností jest míti na paměti, že podle znění § 2, odst. 1 se národní správa nezavádí majiteli, nýbrž majetku. Jest tedy posuzovati majetky jako hospodářské celky a subsumovati majetek pod ono ustanovení, kam jako hospodářský celek náleží.“* (Knapp, V. - Hromada, J. cit. dílo, str. 37).

[20] V případě, jehož se týká tento kompetenční spor (obytný dům se stavebním pozemkem), byl k zavedení národní správy příslušný místní národní výbor, popř. okresní národní výbor, pokud hodnota nemovitostí převyšovala 5 000 000 K. Pro učinění úsudku v tomto bodě nemá Nejvyšší správní soud dostatek podkladů. Dle § 7 odst. 3 a § 9 odst. 1 vládního nařízení č. 79/1960 Sb., o pravomoci a odpovědnosti Národního výboru hlavního města Prahy a obvodních národních výborů v Praze, plnily v hlavním městě Praze úkoly místních a okresních národních výborů obvodní národní výbory, a to včetně úkolů na úseku bytové politiky. V tomto případě byla národní správa zavedena Obvodním národním výborem Praha 7, tedy s ohledem na výše uvedené orgánem věcně příslušným.

[21] Ke zrušení národní správy je věcně příslušný ten orgán, který ji zavedl (§ 11 věta druhá dekretu o národní správě). Toto ustanovení je potřeba interpretovat dynamicky, tj. že ke zrušení národní správy je příslušný ten orgán, který by byl ve stejném časovém okamžiku oprávněn národní správu zavést. Nelze totiž přehlédnout, že § 7 dekretu o národní správě byl dvakrát novelizován. Dále je nutné vzít na zřetel, že národní správa, ač zamýšlena jako dočasný institut, s čímž počítá doslovné znění § 11 věty druhé dekretu o národní správě (*„zruší ji orgán, který ji zavedl“*), měla v některých případech dlouhého trvání a v mezidobě došlo k několika, často významným reformám soustavy orgánů veřejné správy.

[22] Odvolání proti rozhodnutím vydaným na základě dekretu o národní správě bylo možné podat v případě rozhodnutí místních národních výborů k okresním národním výborům, v případě rozhodnutí okresních národních výborů k Zemskému národnímu výboru (§ 25 dekretu o národní správě). Dekret nepočítá s možností podat odvolání proti rozhodnutí Zemského národního výboru, což vyplývá především z toho, že dle znění § 4 odst. 7 vládního nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, byly zemské národní výbory podřízeny přímo vládě. Odvolání proti jejich aktům bylo vyloučeno. Změnu však přineslo vládní nařízení č. 44/1945 Sb., kterým se mění vládní nařízení ze dne 5. května 1945, č. 4 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. Toto nařízení podřídilo zemské národní výbory ministerstvům a stanovilo, že o odvolání proti opatřením zemských národních výborů rozhoduje věcně příslušné ministerstvo (§ 4 odst. 7 vládního nařízení č. 4/1945 Sb., ve znění vládního nařízení č. 44/1945 Sb.). Lze tedy dovodit, že bylo možné podat odvolání i proti rozhodnutím ve věcech národní správy vydaných Zemským národním výborem (viz Knapp, V., Hromada, J. cit. dílo, str. 79-80). Pro řízení ve věcech národní správy se podpůrně užívalo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), resp. na něj historicky navazující procesní řády upravující správní řízení. V současnosti to je tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

[23] Národní správa je vykonávána prostřednictvím národního správce jmenovaného orgánem, jenž národní správu zavedl. Opatření překračující obvyčejné hospodaření se svěřenou majetkovou podstatou může správce činit toliko se souhlasem orgánu příslušného dle § 7 dekretu o národní správě. Tento orgán rovněž může udělit správci závazné směrnice, dohlížet nad jeho hospodařením s majetkovou podstatou (§ 22 dekretu o národní správě). Rozhodujícími kritérii pro výběr konkrétní osoby správce jsou její odborné a praktické znalosti, mravní bezúhonnost a státní spolehlivost (§ 16 dekretu o národní správě). Do popředí tak vystupuje princip odbornosti národní správy, neboť jen tak může být naplněn její smysl, tj. zajištění řádného chodu podniků, správy majetku a poválečné obnovy. Uvedený princip se ostatně prolíná celou právní úpravou národní správy, je tedy možné odkázat např. na § 7 odst. 1 písm. g) dekretu o národní správě, v původním znění (viz bod [17] shora).

b)

[24] Vzhledem k argumentaci žalobce a vyjádření žalovaného považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné krátce se zabývat vztahem mezi národní správou a Fondy národní obnovy, zřízenými dekretem presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy. Fondy národní obnovy se zřizovaly při každém osidlovacím úřadě, jemuž byly zároveň podřízeny. Předsedu fondu jmenovala vláda na návrh ministra vnitra. Hlavním úkolem fondů byl výkon zatímní správy konfiskovaného majetku a jeho rozdělení (§ 3 dekretu č. 108/1945 Sb.). Dle § 1 odst. 4 dekretu č. 108/1945 Sb. rozhodovaly okresní národní výbory o tom, zda jsou splněny podmínky pro konfiskaci majetku. Poté zařadily okresní národní výbory konfiskovaný majetek na soupis, jenž předaly příslušnému osidlovacímu úřadu a Fondu národní obnovy. Fond pak činil opatření nezbytná k zajištění, převzetí, úschově, udržování a správě tohoto majetku, pokud se tak již nestalo (např. v důsledku zavedení národní správy). Činil tak navíc v dohodě s příslušnými národními výbory a ministerstvy, tedy orgány

oprávněnými ve věcech národní správy. Vyvrcholením procesu zatímní správy bylo předání majetku novým vlastníkům, kteří jej nabyli rozhodnutím příslušného orgánu dle dekretu č. 108/1945 Sb. Fond měl právo dozírat na hospodaření národních správců, požadovat jejich odvolání a navrhopat jejich ustanovení u příslušného orgánu. V důsledku novelizace dekretu č. 108/1945 Sb. zákonem č. 18/1950 Sb. a vládního nařízení č. 19/1950 Sb. byly zrušeny osidlovací úřady a Fondy národní obnovy přešly pod Ministerstvo financí, přičemž předsedové fondů byli jmenováni vládou na návrh ministra financí. Fondy národní obnovy byly posléze zrušeny zákonem č. 182/1950 Sb., o zrušení Fondů národní obnovy, a bylo přikročeno k jejich likvidaci, spočívající mj. v převodu konfiskovaného majetku, který byl dosud v zatímní správě fondů, na orgány veřejné správy, národní a komunální podniky.

[25] Lze tedy říci, že národní správa a zatímní správa prostřednictvím Fondů národní obnovy se vzájemně doplňovaly, avšak nelze je směřovat. Národní správa nebyla vykonávána Fondy národní obnovy, fondy neměly na výkon národní správy přímý vliv. Navíc Fondy národní obnovy vykonávaly svoji působnost pouze ve vztahu k již konfiskovanému majetku, národní správa naproti tomu mohla být uvalena na jakýkoliv majetek, byly-li splněny podmínky pro její zavedení.

[26] Na závěr této části nezbyvá než zopakovat, že Fondy národní obnovy, jakožto právnické osoby podřízené osidlovacím úřadům, zpočátku podléhaly ústřední komisi zřízené při Ministerstvu vnitra (viz § 4 dekretu presidenta republiky č. 27/1945 Sb., o jednotném řízení vnitřního osídlení), po zrušení osidlovacích úřadů byly krátce řízeny Ministerstvem financí a posléze byly definitivně zrušeny. Jestliže bylo Ministerstvo financí po velmi krátký čas orgánem řídícím Fondy národní obnovy, vykonávající zatímní správu konfiskovaného majetku, nelze z této skutečnosti ničeho vyvozovat ve vztahu k organizačnímu zajištění národní správy, která je zcela odlišným a na zatímní správě nezávislým institutem. Argumentaci žalobce je proto nutno považovat za nesprávnou. Navíc v době, kdy byla uvalena národní správa na nemovitosti ve spoluvlastnictví paní Ing. H. R., Fondy národní obnovy již téměř 10 let neexistovaly.

VI.

Působnost správních orgánů při rušení národní správy v současnosti

[27] Pro určení orgánu příslušného k rozhodování o zrušení národní správy v současnosti je nezbytné vycházet z § 11 věty druhé dekretu o národní správě, podle něhož jím je orgán, který by byl oprávněn národní správu zavést. Dle § 7 odst. 1 písm. e) dekretu o národní správě v platném znění zavádí národní správu u obytných domů a stavebních parcel místní národní výbor, a pokud hodnota převyšuje 5 000 000 Kč, pak okresní národní výbor. Místním národním výborem je nutno rozumět obecní úřad, okresním národním výborem pak ve smyslu čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, obecní úřad obce s rozšířenou působností (přenesená působnost). Odvolacím orgánem proti rozhodnutím obecního úřadu i obecního úřadu obce s rozšířenou působností je krajský úřad [§ 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění]. Orgánem oprávněným projednat odvolání proti rozhodnutí ve věci zrušení národní správy nad obytným domem nebo stavební parcelou a rozhodnout o něm je tak krajský úřad.

[28] Působnost orgánů hl. m. Prahy je však upravena ve zvláštním právním předpise, kterým je zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Orgány hl. m. Prahy vykonávají přenesenou působnost svěřenou orgánům krajů, obcí, obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností (§ 31 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze). Přenesená působnost může být zákonem svěřena orgánům městských částí, popř. tak může v mezích zákona učinit Statut, s výjimkou působnosti orgánů krajů (§ 32 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze). Jelikož obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, nesvěřuje působnost ve věcech národní správy orgánům městských částí a nečiní tak ani žádný zákon, je nutno uzavřít, že o zrušení národní správy nad obytnými domy a stavebními parcelami rozhoduje v I. stupni Magistrát hl. m. Prahy. Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány hl. m. Prahy podřízeny příslušnému ministerstvu, do jehož působnosti náleží oblast přenesené působnosti hl. m. Prahy; toto ministerstvo přezkoumává rozhodnutí orgánů hl. m. Prahy vydaná ve správním řízení (§ 118 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze). Jestliže tedy v tomto případě, který zavedl příčinu kompetenčnímu sporu, byl orgánem věcně příslušným v I. stupni Magistrát hl. m. Prahy, pak odvolacím orgánem je věcně příslušné ministerstvo.

[29] Jak uvedeno, nesvěřoval dekret o národní správě působnost ve věci národní správy pouze jednomu ministerstvu, ba naopak počítal s tím, že každé ministerstvo bude příslušné ohledně národních správ v oblasti své působnosti (princip odbornosti). Působnost jednotlivých ministerstev je v současné době vymezena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), v platném znění.

[30] Ministerstvo financí je dle § 4 odst. 1 kompetenčního zákona v platném znění (ve znění zákona č. 135/1996 Sb. počínaje 1. 7. 1996) ústředním orgánem státní správy mimo jiné ve věcech privatizace majetku státu a hospodaření s majetkem státu. Z hlediska chronologického vývoje lze konstatovat, že Ministerstvo financí ČSR bylo od počátku účinnosti kompetenčního zákona příslušné ve věcech „správy národního majetku“, počínaje 21. 4. 1988 pro „hospodaření s národním majetkem“ (§ 4 kompetenčního zákona ve znění zákona č. 60/1988). V období od 1. 8. 1990 do 30. 6. 1996 bylo odstátnění a následná privatizace národního majetku v působnosti Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci. V tomto období bylo Ministerstvo financí příslušné pro správu národního majetku, který nespadal do působnosti Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci, po jehož zrušení přešla jeho působnost plně zpět na Ministerstvo financí. Od 1. 7. 1996 se ustálila úprava působnosti Ministerstva financí v této části tak, jak je uvedena v současnosti platném znění kompetenčního zákona.

[31] Nejvyšší správní soud se zabýval pojmem národního majetku shora, na tomto místě jen upřesní, že zákonná úprava nakládání s národním majetkem byla obsažena v zákoně č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník. Hospodářský zákoník nejprve používal pojem „správa národního majetku“, s účinností od 1. 7. 1988 pak „právo hospodaření s národním majetkem“. Právo hospodaření s národním majetkem se řídilo příslušnými ustanoveními hospodářského zákoníku i po zrušení tohoto právního předpisu (viz § 761 odst. 1 obchodního zákoníku), resp. vyhláškou Federálního ministerstva financí č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem a vyhláškou Federálního ministerstva financí č. 61/1986 Sb., o prozatímní správě národního majetku, a to až do přijetí nové komplexní právní

úpravy, kterou je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (tento zákon také zrušil obě posléze uvedené vyhlášky Federálního ministerstva financí – viz § 66 cit. zákona).

[32] Na podkladě těchto zjištění je zřejmé, a to bez ohledu na různá označení tohoto institutu (správa národního majetku, hospodaření s národním majetkem, hospodaření s majetkem státu), že pod termíny uvedenými v předchozím odstavci je nutno vždy rozumět správu majetku ve vlastnictví státu. Jelikož se institut národní správy pojí se soukromým vlastnictvím, nikoliv státním (viz bod [16] shora), nelze z kompetenčního zákona dovodit, že by působnost ve věcech národní správy byla svěřena Ministerstvu financí. Je tomu pouze v těch případech, kdy národní správě podléhá podnik či majetek takového charakteru, který spadá do působnosti Ministerstva financí. V tomto bodě tak nelze akceptovat argumentaci žalobce.

[33] Ministerstvo pro místní rozvoj bylo zřízeno zákonem č. 272/1996 Sb. s účinností od 1. 11. 1996 a byla mu svěřena působnost ve věcech regionální politiky, včetně regionální podpory podnikání, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky a cestovního ruchu. Ustanovení § 14 kompetenčního zákona upravující působnost Ministerstva pro místní rozvoj doznalo jen drobných změn, takže ministerstvo má v současné době působnost ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. Národní správa zavedená k obytnému domu a stavební parcele je nepochybně právním vztahem dotýkajícím se domovního a bytového fondu. Ačkoliv formulace § 14 kompetenčního zákona „rozvoj domovního a bytového fondu“ směřuje na první dojem spíše do budoucna, totiž k modernizaci a zvyšování kvality bydlení, nelze z jejího rozsahu vyjímát právní instituty z minulosti. Národní správa vzhledem k omezením, která vlastníkovu nemovitosti působí, tíží domovní a bytový fond, a brání tak jeho rozvoji. Součástí rozvoje tohoto fondu je nepochybně také vypořádání všech jeho zátěží z minulosti. Je tomu zejména proto, že ingerence do vlastnického práva k nemovitosti národní správou brání vlastníkovu ve zcizení nemovitosti, odrazuje třetí osoby (např. nájemce) od investic do domovního a bytového fondu, k němuž nemohou nabýt vlastnické právo. Za této situace je jediným výnosem národní správy nájemné plynoucí od nájemců bytů, které v mnoha případech, zejména jedná-li se o regulované nájemné, nepostačuje ani k provedení nezbytných udržovacích zásahů, natož k renovaci. Není zde však žádná jiná osoba, která by měla zájem poskytnout potřebné dodatečné zdroje za trvání národní správy (k tomu přiměřeně srov. nález ÚS ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, sv. 18, č. 93 Sb. n. a u., str. 315-316). Teprve narovnání vlastnických vztahů skýtá naději, že budou vytvořeny právní i ekonomické předpoklady umožňující provedení rekonstrukce a modernizace domovního a bytového fondu.

[34] Nelze připustit ani argumentaci žalobce, že nikdy národní správu k předmětným nemovitostem nevykonával. Jak vyplývá z výše uvedeného, národní správu vykonávají národní správci, přičemž dohled nad jejím výkonem náleží orgánům dle § 7 dekretu o národní správě, v tomto případě tedy orgánům obcí, resp. obcí s rozšířenou působností. Řádný výkon národní správy k domovnímu a bytovému fondu nevyžaduje působení ani

součinnost ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Jeho působnost se aktivuje teprve v případě, že je podáno odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, popř. dán podnět k přezkumnému řízení v ostatních případech. Vedle této rozhodovací pravomoci však náleží Ministerstvu pro místní rozvoj taktéž obecná dozorová pravomoc nad činností orgánů dohlížejících na výkon národní správy k domovnímu a bytovému fondu, včetně metodického řízení dotyčných orgánů veřejné správy [§ 118 odst. 3 písm. a) a c) zákona o hl. m. Praze]. Prostřednictvím těchto pravomocí ve vztahu k domovnímu a bytovému fondu pod národní správou by mělo Ministerstvo pro místní rozvoj realizovat politiku bydlení a rozvoj této části domovního a bytového fondu. Pokud žalobce na výše uvedené pravomoci v oblasti politiky bydlení a rozvoje domovního a bytového fondu rezignoval, jak vyplývá z postoje žalobce v tomto kompetenčním sporu, rovněž tak z jeho rozhodnutí ze dne 29. 1. 2007, čj. 3362/2007 – 31 - 3, které je součástí správního spisu a jímž chtěl žalobce pravděpodobně osvětlit zdejšímu soudu svoji dosavadní správní praxi, zanedbává své povinnosti, které mu zákon ukládá. Důsledky pasivity žalobce co se týče pravomocí, které zřejmě nevykonává ve vztahu k národní správě zavedené k obytnému domu nebo stavební parcele ani žádný jiný úřad, přitom mohou nabýt rozličných negativních podob.

VII.

Shrnutí

[35] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na vše výše uvedené k závěru, že neexistuje žádný ústřední orgán státní správy, který by byl univerzálně příslušný pro všechny záležitosti týkající se národní správy. Vždy je potřeba zohlednit povahu podniku a majetkových podstat pod národní správou a podle toho určit příslušnost ústředních orgánů státní správy. Pro demonstraci lze uvést, že národní správa k podnikům z odvětví potravinářského průmyslu by náležela do působnosti Ministerstva zemědělství, národní správa k podnikům z jiných hospodářských odvětví do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Příslušný rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ve věci zrušení národní správy k obytnému domu a stavební parcele je Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť se jedná o oblast rozvoje domovního a bytového fondu ve smyslu § 14 odst. 1 kompetenčního zákona, v platném znění.

VIII.

Náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud rozhodl dále o nákladech řízení o kompetenční žalobě, a to v souladu s § 101 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. listopadu 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu