

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Olomoucký kraj,** se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, zastoupeného JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem v Olomouci, Riegrova 12, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem v Praze 6, Milady Horákové 139, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2001, č. j. 14 013/2001,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 13. 9. 2001, č. j. 14 013/2001 se v části výroku pod bodem II/2, jímž byly dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), vymezeny podmínky pro další hospodaření a nakládání s majetkem, se kterým bylo Muzeum umění Olomouc ke dni vydání tohoto rozhodnutí oprávněno hospodařit a stanovené v příloze č. 1 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žaloba ve zbývající části **se zamítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou, doručenou Vrchnímu soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného. Uvedl, že dne 30. 11. 2001 obdržel toto rozhodnutí, kterým do vlastnictví žalobce s účinností od 1. 10. 2001 přecházejí vlastnická práva k věcem, se kterými byla ke dni vydání tohoto rozhodnutí oprávněna hospodařit státní příspěvková

organizace Muzeum umění Olomouc. Nedílnou součástí rozhodnutí jsou přílohy č. 1 až 7. Příloha č. 1 specifikuje podmínky pro další hospodaření a nakládání s předávaným majetkem státu dle ustanovení § 19 odst. 1 zákon č. 129/2000 Sb., přílohy č. 2 až 7 pak specifikují věci, práva a závazky, se kterými byla předávaná organizace oprávněna hospodařit. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje v tom, že v rozporu s ustanovením § 1 odst. 3 zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů rozhodnutí nepodepsal vedoucí příslušného ústředního správního úřadu, ale jiná osoba, jejíž podpis na rozhodnutí je nečitelný, ale za podpisem je uvedeno „v zast.“.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě v prvé řadě dovozoval, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno již v září 2001 (pravděpodobně dne 22. 9. 2001) a žaloba byla tedy podána po uplynutí zákonné lhůty podle ustanovení § 250 b o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2002). K otázce podpisu rozhodnutí žalovaný dovodil, že není důvodu, proč poslední větu ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 157/2000 Sb. vykládat restriktivně. Pro případy, kdy je vedoucí ústředního správního úřadu v úřadě nepřítomen, je povinen stanovit svého zástupce, který je oprávněn ho zastupovat v plném rozsahu, případně ve stanoveném rozsahu. V situaci, kdy dochází k jednání v zastoupení, rozsah odpovědnosti zastoupené osoby zůstává nezměněn. Pravidla pro zastupování stanoví v rámci ministerstva organizační řád v § 3 odst. 6 „Náměstek, který zastupuje ministra, nemůže vykonávat pravomoci, která má ministr jako člen vlády a nemůže ho zastupovat ve věcech, které si ministr vyhradil“ (předmětná rozhodnutí podepsal 1. náměstek ministra kultury Ing. Novák, v zastoupení ministra kultury, který byl v době vydání rozhodnutí v úřadu nepřítomen a podepsání předmětných rozhodnutí si nevyhradil).

Žalovaný se dále vyjádřil k tvrzení žalobce, že rozhodnutí ministerstva neobsahovalo přílohy, v nichž měly být vymezeny přecházející věci, práva a závazky, se kterými byly předávané organizace oprávněny hospodařit s tím, že v průvodních dopisech je jednoznačně vyjádřené, že přílohy rozhodnutí budou krajům zaslány dodatečně a v dopise hejtmanovi Olomouckého kraje ze dne 17. 9. 2001 je vysvětlen i další postup a důvody tohoto postupu. To bylo beze zbytku dodrženo. Žalovaný v další části vyjádření pak uvádí, že k předání rozhodnutí včetně příloh zástupcům Olomouckého kraje došlo dne 30. 11. 2001. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby soud řízení zastavil, eventuelně žalobce zamítnul.

Vzhledem k tomu, že o žalobě nebylo Vrchním soudem rozhodnuto do 31. 12. 2002 byla tato věc podle ustanovení § 132 s. ř. s. převzata k dokončení řízení Nejvyšším správním soudem. Tento soud při rozhodování o této žalobě vycházel z následujících skutečností a úvah.

V prvé řadě, se zřetelem i k námitce žalovaného, se soud zabýval otázkou, zda žaloba podaná ve věci sp. zn. 5 A 8/2002 byla podána včas. V tomto směru je možno v plném rozsahu odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2004, č. j. 6 A128/2001 – 44 ve věci týchž účastníků řízení a stejného rozhodnutí (ze dne 13. 9. 2001, č. j. 14 013/2001) ve kterém soud dospěl k závěru, že toto správní rozhodnutí bylo žalobci doručeno až dne 30. 11. 2001. Proto v této věci (sp. zn. 6 A 125/2001) byla žaloba odmítnuta jako předčasná. Naopak žaloba ve věci vedené pod sp. zn. 5 A 8/2002 byla podána k poštovní přepravě dne 14. 1. 2002 (Vrchnímu soudu v Praze doručena dne 15. 1. 2002), tedy v zákonné lhůtě. Vzhledem k citovanému usnesení (odmítnutí pro předčasnost) nepřicházelo v úvahu v této věci zastavení řízení pro překážku zahájeného řízení (litispendence).

Především se zřetelem na uplatněný žalobní bod se soud zabýval otázkou, zda tím, že v rozporu s dikcí ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 157/2000 Sb. bylo napadené rozhodnutí podepsáno 1. náměstkem ministra kultury byl žalobce zkrácen na svých právech. Soud především posuzoval, zda nejde o obdobný případ, kdy podle stávající judikatury vedoucí ústředního orgánu státní správy nemůže pravomoc rozhodovat o rozkladu (§ 61 správního řádu) převést na jinou osobu, ani se nemůže dát při tomto rozhodování zastupovat jinou osobou (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, sp. zn. 6 A 85/95, publikovaný v Právních rozhledech č. 7/1997). Jak vyplývá z tohoto rozhodnutí Vrchní soud v Praze vycházel především z toho, že podání rozkladu, který je jinak postaven na úroveň odvolání, má suspenzivní (odkladný) účinek, postrádá však účinek devolutivní, protože v organizaci veřejné správy již neexistuje nad ústředním orgánem instančně vyšší orgán, který by mohl rozhodnutí přezkoumat. Řízení o rozkladu je tedy specifickým řízením, které má prakticky všechny znaky řízení odvolacího s tím rozdílem, že řízení jak prvoinstanční, tak řízení o rozkladu probíhá před týmž ústředním orgánem státní správy. Aby byla i v těchto případech zajištěna možnost dvojího objektivního posuzování věci (jak je tomu v případě odvolání, kdy na základě odvolání věc posuzuje instančně vyšší orgán státní správy), ukládá kogentní ustanovení § 61 odst. 2 správního řádu, že o rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy na základě jím ustanovené komise. Vedoucí ústředního orgánu státní správy, který není vázán služební podřízeností, může prvoinstanční rozhodnutí jím řízeného ústředního orgánu státní správy relativně nezávisle posoudit, což by v případě jeho podřízeného nebylo možné, neboť podřízený by měl být vždy vázán rozhodnutími ústředního orgánu státní správy, jehož je zaměstnancem a proto není schopen rozkladem napadené rozhodnutí znovu objektivně posoudit.

Jestliže tedy o rozkladu rozhodla (a rozhodnutí podepsala) jiná osoba, než vedoucí ústředního orgánu státní správy, byl vzhledem k uvedenému příslušný účastník na svých právech zkrácen. Jinak je tomu v případě napadeného rozhodnutí, kde bylo rozhodnuto v jediném stupni. Výše uvedené argumenty, týkající se smyslu právní úpravy rozhodnutí o rozkladu na daný případ nedopadají a nelze ani jinak dovodit, že by samotnou skutečností, že rozhodnutí podepsal 1. náměstek, který má oprávnění zastupovat ministra kultury, byl žalobce na svých právech zkrácen.

Soud však dále při svém rozhodování vzal zřetel i na následující skutečnosti.

V době vydání rozhodnutí měl postup žalovaného oporu v zákoně a soud při přezkumu podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí. Tento kasační princip přezkumu zákonnosti rozhodnutí je ovšem neudržitelný tam, kde v průběhu řízení o žalobě, postupem, který zákon předpokládá (§ 109 odst. 1 písm. c/ o. s. ř.) dojde na návrh soudu ke zrušení zákonného ustanovení, podle něhož měla být zákonnost vydaného rozhodnutí přezkoumávána, z důvodů, že jde o ustanovení protiústavní. V době po podání žaloby totiž Vrchní soud v Praze na základě posouzení důvodů řady žalob podaných v obdobných věcech podal v rámci jednoho z těchto řízení návrh Ústavnímu soudu zrušení ustanovení § 19 odst. 1 č. 129/2000 Sb. Ústavní soud o něm rozhodl nálezem ze dne 13. 8. 2002 pod sp. zn. P1.ÚS 1/02 tak, že ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Tento nález byl vyhlášen pod č. 404/2002 Sb. dnem 6. 9. 2002.

Jak vyplývá z odůvodnění uvedeného nálezu Ústavního soudu (na jehož úplné znění soud plně odkazuje) byl v intencích návrhu Vrchního soudu v Praze v ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. shledán rozpor s čl. 101 odst. 4 Ústavy, když uvedené ustanovení

neodpovídalo svou konstrukcí ústavním požadavkům plynoucím z cit. článku Ústavy, neboť svou obecností a neurčitostí nenaplnilo znaky předvídatelnosti, dostatečné preciznosti a jasnosti, jimiž se vyznačuje pojem „zákona“ v právním státě, a tím neposkytovalo zjevně adresátům dostatečnou ochranu proti svévoli či libovůli státní moci, umožnilo, aby noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny základních práv a svobod omezeni způsobem, který nešetří smysl a podstatu těchto práv a je tak rozporný s čl. 4 odst. 4 Listiny. Ústavní soud nadto poukázal na nerespektování rozdílu mezi termínem přechod práv a převod práv, když obojí předmětné zákonné ustanovení podřizuje témuž režimu, a rovněž shledal uvedený stav v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy, podle jejíhož čl. 8 lze jakýkoli správní dozor nad samosprávným společenstvím vykonávat jen tak, jak to stanoví Ústava nebo zákon.

Citovaný nález Ústavního soudu je třeba považovat za závazný nejen ve sporu v němž byl vyvolán, ale i v ostatních sporech, kde je klíčovou otázkou správnost aplikace ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb.

Za nastálé právní situace jsou zde rozhodnutí žalobou napadená, která sice byla vydána na základě ustanovení zákona v době vydání rozhodnutí účinného, zákonným postupem však bylo dosaženo zrušení tohoto ustanovení pro rozpor s Ústavou. Byť k prohlášení o protiústavnosti došlo až následně Ústavním soudem s účinností ode dne vyhlášení nálezu Ústavního soudu, je zjevné, že ustanovení zákona vykazovalo znaky protiústavnosti již v době vydání rozhodnutí, a je tak zjevné, že rozhodnutí byla vydána na základě protiústavního ustanovení zákona (zde navíc i podle ustanovení, které je v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy). Soud proto v tomto přezkumném řízení musí vycházet z daného nálezu Ústavního soudu a rozhodnutí v napadených výrocích zrušit pro rozpor s Ústavou, neboť jinak by popřel smysl zákonného postupu podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Neúčinnost rozhodnutí po vydání nálezu Ústavního soudu ve smyslu § 71 odst. 2, 3, 4 zákona č. 182/1992 Sb. se podle názoru soudu vztahuje jen na rozhodnutí, která nebyla napadena u soudu, tedy kde neběží žádný otevřený, dosud neskončený proces o jejich přezkumu, který zákon připouští. V případě, kdy žalobce žalobou na soudě takové rozhodnutí napadl a v jehož průběhu byl vysloven rozpor právního předpisu s Ústavou, nelze žalobu zamítnout z formálně právního důvodu, že v době vydání rozhodnutí bylo užité ustanovení součástí právního pořádku a nepřihlížet k tomu, že bylo v rozporu s předpisem vyšší právní síly.

Soud proto právní otázku uzavírá s tím, že při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí není vázán ustanovením zákona, které bylo k návrhu soudu (byť jiného a v jiné právní věci) zrušeno pro rozpor s Ústavou, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu. Nezákonnost napadených rozhodnutí pak musí nutně shledat pro rozpor s Ústavou (čl. 101 odst. 4). Neústavnost spočívá v absenci omezení státní vůle zákonem, v absenci stanovení mezí a způsobu jejího výkonu. Nebylo by možné ani zkoumat zákonnost ve vztahu k ustanovení, které bylo prohlášeno za protiústavní právě z důvodu chybějícího vymezení rozsahu zásahu státní vůle (výkonné moci) vůči územně samosprávným celkům.

K tomu, že došlo k zrušení ustanovení § 19 zákona č. 129/2000 Sb. pro rozpor s Ústavou musel soud přihlédnout, i když to nebylo namítáno v žalobních bodech. Nejvyšší správní soud však zrušil napadené rozhodnutí toliko v té části, které se toto ustanovení opíralo (tedy v části jíž byly vymezeny podmínky pro další hospodaření a nakládání s majetkem). Ve zbývající části pak byla žaloba zamítnuta. V souladu s ustanovením § 51 s. ř. s. soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání.

Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů účastník řízení, který měl ve věci úspěch, v daném případě žalobce. Vzhledem k tomu, že žalovaný postupoval při vydání rozhodnutí podle ustanovení, které bylo součástí právního řádu a byl jím vázán, uznal soud tuto skutečnost za důvod zvláštního zřetele hodný pro nepřiznání práva na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Navíc nabylo žalobě vyhověno jen částečně. Proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. 9. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu