

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Antonína Koukala a JUDr. Marie Turkové v právní věci **žalobce Středočeský kraj se sídlem Praha 5, Zborovská 5**, zastoupeného JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem se sídlem Vodičkova 30, Praha 1 proti **žalovanému Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, Praha 1, Karmelitská 7**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2001 čj. 14678/2001 – 14

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 3. 2001, čj. 14678/2001 – 14 **se** v části výroku, jímž byly na základě § 19 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) pro další hospodaření a nakládání s nemovitým majetkem uvedeným v příloze B, části I. A a části B/1a a B/1b tohoto rozhodnutí stanoveny podmínky pod body 1, 2, 3 a 4 a v části výroku, kde se stanoví, že mezi žalobcem jako půjčitelem a příslušným předškolním zařízením, školou nebo školským zařízením jako výpůjčitelem vzniká výpůjční vztah, **zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označeného ve výroku, jímž podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, žalovaný určil, že do působnosti žalobce s účinností od 1. dubna 2001 přecházejí věci, práva a závazky, s nimiž hospodařilo předškolní zařízení, školy a školská zařízení, které byly zařazeny v síti předškolních zařízení, škol a školských zařízení a jsou uvedeny v příloze A 1 rozhodnutí. Věci movité, jakožto ostatní práva a závazky byly uvedeny v příloze B rozhodnutí. Rozhodnutím byly současně pro další

hospodaření a nakládání s nemovitým majetkem stanoveny na základě § 19 zákona č. 129/2000 Sb. (dále jen „zákon“) podmínky pod body 1 – 4.

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze požaduje žalobce zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Jako důvod uvedl, že rozhodnutí stanoví podmínky nakládání a hospodaření s předmětným nemovitým majetkem natolik detailně a restriktivně, že kraji jako vlastníku nemovitosti neponechává právo disponovat s vlastním majetkem, které je nedílnou součástí vlastnického práva. Rozhodnutí se tak dostává i do rozporu se základními principy obsaženými v Ústavě a v Listině práv a svobod. Omezení vlastnického práva, jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí, již nelze považovat za stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s majetkem. Kraj nemá možnost vůbec rozhodovat o tom, zda vůbec souhlasí s nabytím majetku, což již samo o sobě by bylo možno považovat za odporující obecným ustanovením zákona o krajích. Žalobce rovněž poukázal na to, že omezení vlastnického práva žalobce spočívající v nutnosti nakládat s majetkem jen s předchozím písemným souhlasem žalovaného je v rozporu s § 17 a § 19 odst. 2 zákona o krajích. Dále žalobce namítl, že žalovaný tím, že stanovil přímo v rozhodnutí, že převáděné nemovitosti se stávají předmětem výpůjčky, a to již na základě samotného rozhodnutí, založil přímo tímto rozhodnutím soukromoprávní vztah – výpůjčku mezi dvěma samostatnými subjekty, (krajem a školským zařízením), což nelze. Stát je oprávněn stanovit podmínky, tedy obecná pravidla, ale nikoli přímo zakládat práva a povinnosti kraje jako veřejnoprávní korporace.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že stanovením omezujících podmínek v napadeném rozhodnutí ani při jejich formulaci neporušil zákon ani nepřekročil jeho rámec. Pokud jde o stanovení výpůjčního vztahu v rozhodnutí mezi žalobcem a příslušnými školskými zařízeními namítl, že jde pouze o deklaratorní ustanovení, které má pouze překlenout období ode dne účinnosti napadeného rozhodnutí do vydání zřizovací listiny krajem. Školy a školská zařízení se sice stávají příspěvkovými organizacemi kraje, ale zřizovací listinu mají kraje vydat do 3 měsíců od rozhodnutí. Školy a školská zařízení majetek fakticky drží a užívají, přitom zřizovatelem a vlastníkem majetku je kraj. Protože bezplatné užívání majetku jiného vlastníka k plnění svých úkolů obsahově odpovídá výpůjčce ve smyslu občanského zákoníku, byl v rozhodnutí deklarován, nikoli konstituován výpůjční vztah mezi školami a krajem. Tato právní kvalifikace nejlépe odpovídá faktickému stavu, kdy kraj je vlastníkem a školy bezúplatně užívají jeho majetek k plnění svých úkolů. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl.

V replice žalobce odkázal na obsah podané žaloby.

Postupem podle § 130 odst. 1 a § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) věc od Vrchního soudu v Praze převzal k vyřízení Nejvyšší správní soud. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle odst. 2 věta první soud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.

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 Ústavního soudu na zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona 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 práva 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. Proto Nejvyšší správní soud o žalobě uvážil, že je důvodná.

Za nastalé 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 bylo tak v rozporu se zákonem vyšší síly – Ústavou. V době přezkoumávání rozhodnutí soudem 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 napadeného 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 důvodů chybějícího vymezení rozsahu zásahu státní vůle (výkonné moci) vůči územně samosprávným celkům. Ochrany proti nezákonnému zásahu státu se žalobce také dovolával.

Pokud jde o stanovení výpůjčního vztahu v rozhodnutí, souhlasil soud s námitkou žalobce, že takovýto vztah nelze založit napadeným rozhodnutím. Výpůjční vztah podle § 659 – 662 OZ je vztahem dvoustranným, založeným smlouvou, kde na obou stranách existuje vůle takový vztah uzavřít. To v posuzovaném případě rozhodně není. Navíc výše citovaná ustanovení OZ stanoví konkrétní práva a povinnosti jednotlivých stran tohoto vztahu, jako např. povinnost zacházet s vypůjčenou věcí určitým způsobem, v dohodnuté době ji vrátit, ale i možnost požadovat její vrácení v případě, že není užívána řádně. Takovýto vztah není možné založit jednostranným aktem, navíc v daném případě chybí základní podmínka tohoto vztahu, tj. vůle vypůjčenou věc vrátit. Na výše uvedeném nic nemění ani námitka žalovaného, že šlo pouze o deklaraci. Pokud by totiž šlo o pouhou deklaraci musel by již takový vztah existovat. Avšak převod majetku ze žalobce na příslušná školská zařízení a nakládání s ním se neřídí občanským zákoníkem, ale zcela jinými předpisy.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí v částech uvedených ve výroku tohoto rozsudku podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil, a to pro nezákonnost. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínky souhlasu účastníků řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem soudu (odst. 5 téhož ustanovení).

Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů účastník řízení, který měl ve věci plný 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. 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 31. března 2004

JUDr. Marie Součková

předsedkyně senátu