

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobců: **a) Dr. R. K. de S., b) G. R. B.,** obou zastoupených JUDr. Vladimírem Jablonským, advokátem v Praze 1, 28. října 1001/3, PSČ 110 00, proti žalovaným: **1) Úřad městské části Praha – Zbraslav,** Zbraslavské náměstí 464, Praha-Zbraslav, PSČ 156 00, **2) Magistrát hlavního města Prahy,** Mariánské náměstí 2, Praha 1, PSČ 110 01, **3) Ministerstvo financí,** Letenská 15, Praha 1, PSČ 118 10, **4) Ministerstvo pro místní rozvoj,** Staroměstské náměstí 6, Praha 1, PSČ 110 15, v řízení o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve věci sporu o pravomoc vydat rozhodnutí o zrušení národní správy zavedené na základě dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb.,

takto:

I. **Příslušný** vydat rozhodnutí o žádosti za zrušení národní správy zavedené na dům čp. 698 na pozemku parc. č. 1547, a na pozemky parc. č. 1548 a 1547 zapsané na listu vlastnictví č. 1300, a dále na pozemek parc. č. 1551 zapsaný na listu vlastnictví č. 1301, vše v katastrálním území Zbraslav, **je** Úřad městské části Praha - Zbraslav.

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

Odůvodnění:

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 2. 2008 se žalobci proti žalovaným Úřadu městské části Praha – Zbraslav, Magistrátu hl. města Prahy, Ministerstvu financí a Ministerstvu pro místní rozvoj domáhají rozhodnutí tvrzeného kompetenčního sporu vzniklého ve smyslu § 97 s. ř. s. mezi uvedenými správními orgány ve věci zrušení národní správy zavedené podle dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb.

I.
Skutkové okolnosti případu

[2] Z obsahu žaloby, jejího doplnění, k ní připojených a na žádost soudu dále doplňovaných příloh a dokladů, a podle obsahu správních spisů žalovaných správních orgánů, které si soud vyžádal, vyplynuly tyto – pro rozhodnutí podstatné – skutečnosti:

[3] Žalobci jsou (spolu s dalšími osobami) podílovými spoluvlastníky domu č. p. 698 na pozemku parc. č. 1547, pozemků parc. č. 1548, 1547, zapsaných na listu vlastnictví č. 1300 a dále pozemku parc. č. 1551 zapsaného na listu vlastnictví č. 1301, vše v katastrálním území Zbraslav.

[4] Z výpisů z katastru nemovitostí a pozemkových knih plyne, že u nemovitostí je poznamenána národní správa, zavedená výměrem bývalého MNV ve Zbraslavi ze dne 28. dubna 1948 podle dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb. Výměr sám nemají žalobci k dispozici, není k dosažení ani ve sbírce listin v katastru nemovitostí a nemá jej ani žalovaný úřad městské části; nepodařilo se jej dohledat ani v archivních fondech (Praha – západ a Archiv hl. m. Prahy). Uvedené skutečnosti nejsou mezi účastníky sporné.

[5] Pro úplnost, neboť nebylo zcela zřejmé, kdy a k jakému účelu byl dům vystavěn a jakým účelům slouží nyní, soud vyžádal také spis příslušného stavebního úřadu. Vyplývá z něj (a z dokumentace, kterou předložil advokát navrhovatelů) především, že dům byl vystavěn, resp. dokončen, v roce 1911, kdy bylo tehdejšímu vlastníku dáno povolení k užívání. Podle technické stavební dokumentace i ostatních dokladů ve spise šlo o obytný dům, rodinnou vilu. V období II. světové války v důsledku arizačních opatření (pravděpodobně jejich druhé vlny po nařízení říšského protektora o péči o Židy a židovské organizace z 5. 3. 1940) majetek přešel na Německou říši a v roce 1942 byla v domě zřízena německá lidová škola. Ke školským účelům (jako mateřská škola) slouží dům dodnes a byly v něm za tím účelem prováděny i stavební úpravy již od let čtyřicátých. Krátce po válce (19. 11. 1945) byla zavedena národní správa (bez uvedení právního předpisu, podle kterého se tak stalo, pravděpodobně proto, že šlo o majetek, kterého se vlastník neujal nebo ujmout nemohl); ta byla zrušena 9. 4. 1947. Národní správa, o niž jde v tomto sporu, byla zavedena, jak uvedeno, 28. 4. 1949.

[6] Žalobci podali dne 10. 3. 2005 u Úřadu městské části Praha –Zbraslav návrh na zrušení této národní správy. Jelikož úřad městské části na návrh nereagoval, podali dne 6. 10. 2005 obsahově stejný návrh na zrušení národní správy a podnět k postupu podle § 50 správního řádu u Magistrátu hlavního města Prahy.

[7] Magistrát (jeho bytový odbor) postoupil věc dne 2. 3. 2006 Ministerstvu pro místní rozvoj s tím, že národní správu zavedl místní národní výbor, a vzhledem k čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb. je k řízení příslušný ústřední správní úřad.

[8] Dne 22. 8. 2006 vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj (odbor bytové politiky) rozhodnutí čj. 5616/06-71, kterým návrhu na zrušení národní správy nevyhovělo. Rozhodnutí je zdůvodněno tím, že fyzická neexistence výměru neumožňuje ministerstvu posoudit důvody, pro které byla národní správa zavedena, a tedy ani usoudit na to, zda takové důvody již pominuly. Žalobci proti rozhodnutí brojili rozkladem, o němž ministr rozhodl 29. 1. 2007 tak, že rozhodnutí ministerstva zrušil a řízení zastavil [§ 152 odst. 4 a § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu]. V odůvodnění uvedl, že ministerstvo v řízení nezkoumalo svou vlastní příslušnost rozhodovat; přitom ve věci vůbec nebylo příslušné. Současně dovodil, že příslušným orgánem ve věci národní správy je Ministerstvo financí. Tomuto ministerstvu věc následně (5. 3. 2007) postoupil.

[9] Ministerstvo financí svou příslušnost popřelo. Usnesením ze dne 4. 10. 2007 poznamenaným do spisu věc proto postoupilo Magistrátu hl. města Prahy. Odvolalo se přitom na společné stanovisko Ministerstva vnitra a Ministerstva financí z roku 2003 (o němž viz dále) a doplnění těchto stanovisek v roce 2007.
[10] V dalším řízení před Magistrátem hl. m. Prahy jeho bytový odbor požádal o právní názor magistrátní odbor legislativní a právní; z vyjádření odboru posléze uvedeného vyplynulo, že ani magistrát není ke zrušení národní správy příslušný. Magistrát pak žalobcům dopisem ze dne 12. 12. 2007 doporučil, aby podali kompetenční žalobu Nejvyššímu správnímu soudu (§ 133 odst. 4 spr. ř.).
[11] Žalobci tuto žalobu podali, jak shora uvedeno.

II.
Právní argumentace účastníků řízení

[12] Žalobci v původním návrhu podaném Úřadu městské části Praha – Zbraslav zastávali názor, že ke zrušení národní správy je podle dekretu příslušný ten orgán, který ji zavedl, a s ohledem na skutečnost, že MNV Zbraslav již neexistuje, je tímto orgánem Úřad městské části Praha – Zbraslav. Týž názor vyslovili i ve svém podání Magistrátu poté, co úřad městské části na jejich předchozí podání nereagoval.
[13] Bytový odbor magistrátu při postoupení věci Ministerstvu pro místní rozvoj (3. 2. 2006) jen velmi stručně odkázal na čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb. s tím, že podle tohoto ustanovení je ke zrušení národní správy příslušný ústřední správní úřad.
[14] Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (22. 8. 2006) vychází, jak uvedeno, z toho, že o věci nelze rozhodnout, neboť není k dispozici výměr, jímž byla národní správa zavedena. Je pak věcí navrhovatelů, aby potřebné doklady předložili.
[15] V rozkladu navrhovatelé zejména poukázali na to, že to po nich nelze právem požadovat, neboť ani jim, ani jejich právním předchůdcům nikdy žádný výměr doručen nebyl a nebyly jim ani jinou cestou sděleny důvody takového opatření. Ministr pro místní rozvoj však rozhodl tak, že rozhodnutí ministerstva zrušil a řízení zastavil (29. 1. 2007). Právně argumentoval tím, že příslušnost Ministerstva pro místní rozvoj v těchto věcech není založena výslovným ustanovením právního předpisu, ale plyne ze subsumpce konkrétních skutkových okolností pod dosah článku CXIX zákona č. 320/2002 Sb. Skutkové okolnosti ale nebyly v potřebném rozsahu v řízení zjištěny, takže již jen z tohoto důvodu rozhodnutí I. stupně neobstojí. Rozkladové rozhodnutí dále dovozuje, že pro určení příslušnosti je rozhodující posloupnost přechodných ustanovení právních předpisů; teprve tam, kde tuto linii nelze vysledovat, protože při zrušení správního orgánu určitá příslušnost vůbec nepřešla, lze uvažovat o uplatnění zbytkových klauzulí (zde tedy v zákoně č. 320/2002 Sb.). Dále pak ministr dovozuje z kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.), že Ministerstvo pro místní rozvoj ve věci příslušné být nemůže, a že příslušným ministerstvem je Ministerstvo financí.
[16] Ministerstvo financí v usnesení (4. 10. 2007), jímž věc postoupenou z Ministerstva pro místní rozvoj dále postupuje Magistrátu hl. m. Prahy, svou příslušnost rovněž popírá: argumentuje tím, že ani dekret sám, ani jiné právní předpisy ji nikdy nezaložily a nezakládají. V dalším pak odkazuje na již zmíněná společná stanoviska ministerstev vnitra a financí z roku 2003 a 2007, o nichž viz dále. Na základě nich dospívá k názoru, že ve věci je dána v I. stupni příslušnost Magistrátu hl. m. Prahy.

[17] Konečně pak Magistrát se ve svém odmítnutí ve věci rozhodovat (12. 12. 2007) opřel o stanovisko svého odboru legislativního a právního (z 26. 11. 2007). Uvádí se v něm především, že z hlediska použití přechodného ustanovení zákona č. 320/2002 Sb. nemá žádný právní význam, že zákonem č. 418/1990 Sb., o hl. m. Praze, byly působnosti ObNV a MNV přeneseny na městské části. Argumentace se opírá o text článku CXIX bodu 3[1] s tím, že „přenesení působnosti na jiný orgán" se muselo stát platným a účinným zákonem. Zákon o hl. m. Praze z roku 1990 však byl ještě před účinností zákona č. 320/2002 Sb. zrušen (zákonem č. 131/2000 Sb.), takže přenesení působnosti, které se stalo v roce 1990, nebylo v roce 2002 ani platné, ani účinné. Proto má být příslušný ústřední správní úřad.

[18] Soud si dále opatřil již zmíněná stanoviska ústředních úřadů z roku 2003. Ministerstvo vnitra jím sdělovalo (10. 9. 2003) tajemníkům obecních úřadů obcí s rozšířenou působností společný právní názor Ministerstva vnitra a majetkoprávního odboru Ministerstva financí, podle něhož: pokud byla národní správa zavedena okresním národním výborem, je ke zrušení věcně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, a pokud byla zavedena jiným stupněm národního výboru, je věcně příslušný ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Vlastní společné stanovisko s podrobnější argumentací je obsaženo v dopise majetkoprávního odboru Ministerstva financí ze dne 29. 7. 2003, který byl zaslán Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Dovozuje se tu, že pokud byla národní správa zavedena místním (resp. jiným než okresním) národním výborem, posoudí se příslušnost podle čl. CXIX bodu 3 zákona č. 320/2002 Sb.; ústředním správním úřadem bude to ministerstvo, do jehož věcné kompetence (zákon č. 2/1969 Sb.) náleží činnosti či využití majetku, na který byla národní správa zavedena.

[19] Ministerstvo vnitra dále zaujalo stanovisko ke speciální problematice řízení o zrušení národní správy zavedené do domovního majetku na území hl. m. Prahy (stanovisko adresované Ministerstvu financí 16. 7. 2007): jestliže národní správu zavedl obvodní nebo místní národní výbor na území hl. m. Prahy, nelze čl. CXIX bod 3 zákona č. 320/2002 Sb. použít. Argumentuje se tím, že působnosti ObNV a MNV na území hl. m. Prahy byly přeneseny na městské části zákonem o hl. m. Praze z r. 1990. Příslušnost tedy byla přenesena z MNV (ObNV) na úřady městských částí. Stanovisko dále – bez bližší argumentace a dosti nejasně - uvádí, že „*V praktickém měřítku je dosti možné, že z důvodu toho, že orgány městské části vykonávající přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zákonem a v mezích zákona Statutem ve smyslu § 32 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (v případě kompetence zavádění a zrušení národní správy není přímo výslovně zvláštním právním předpisem ani Statutem stanovena příslušnost úřadu městských částí), tak věcně příslušným orgánem pro řízení o zrušení národní správy na území hl. m. Prahy je přímo Magistrát hlavního města Prahy*".

[20] K věci se vyjádřily tři strany kompetenčního sporu:

[21] Ministr pro místní rozvoj ve svém vyjádření pouze odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, sp. zn. Komp 3/2008, z něhož citoval část odstavce [28][2]. Spor považoval za „obdobný".

---

[1] *„3. Pokud zvláštní zákon stanoví působnost orgánu, který zanikl, a nejedná se o případy uvedené v bodě 1, a tato působnost nebyla přenesena na jiný orgán, je věcně příslušný ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší."*

[2] *„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*

[22] Rovněž Ministerstvo financí odkázalo na odstavce [28], [29] a [33] z rozhodnutí právě zmíněného. Dovozuje z nich, že v žádném případě nemůže být příslušné ono samo, ale je příslušný Magistrát hl. m. Prahy. Současně byly připojeny další písemnosti, jejichž obsah byl již zmíněn, a některé další dokumenty (např. kopie znaleckého posudku o ocenění nemovitosti z r. 2004, výpisy z katastru nemovitostí apod.).

[23] Magistrát hl. m. Prahy v procesním vyjádření svou pravomoc ve věci rozhodovat rovněž popřel. Setrval na dřívějším stanovisku svého legislativního a právního odboru ze dne 26. 11. 2007, podle něhož nebyla působnost místních národních výborů k rozhodování podle dekretu č. 5/1945 Sb. přenesena na jiný orgán; proto se užije ustanovení čl. CXIX bod 3 zákona č. 320/2002 Sb. Pro úplnost – nicméně bez vlivu na posouzení otázky kompetencí - je vhodné poznamenat, že z připojeného spisu magistrátu dále vyplývá, že Městská část Praha – Zbraslav v listopadu 2005 upozornila magistrát na nejasné majetkové vztahy týkající se nemovitosti: na ideální podíl druhého navrhovatele by se mohla vztahovat Dohoda mezi vládou České socialistické republiky a vládou Spojených států amerických o vypořádání určitých otevřených nároků a finančních otázek. Stanovisko k této otázce vyžádané od Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (protože zástupci spoluvlastníků sdělili, že přijali náhradu podle této smlouvy), v té době nebylo k dispozici. A dále, podle sdělení magistrátu ze dne 28. 11. 2005, adresovaného advokátovi navrhovatelů, *„hodláme národní správu zrušit, ovšem pouze na id. podíly Dr. R. K. de S. a G. R. B.“*. Současně magistrát vyžadoval dodání rozhodnutí, kterým byla národní správa zavedena.

III.
Existence kompetenčního sporu

[24] 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, publikováno pod č. 339/2004 Sb. NSS). Ve smyslu tohoto zákona jsou třetí a čtvrtý žalovaný ústředním orgánem státní správy. Zároveň i tito dva žalovaní (stejně jako prvý i druhý žalovaný) popírají svoji příslušnost vydat rozhodnutí ve věci. Proto tu jde o negativní kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., a Nejvyšší správní soud o něm může rozhodnout.

[25] Věcnému rozhodnutí za takové situace není na překážku ani to, že v řízení se ukáže, že ve skutečnosti není pro řízení příslušný žádný z obou ústředních správních úřadů, ale správní orgán jiný, ať již byl žalovaným (jako v tomto případě), nebo ne; v posléze uvedeném případě by jej Nejvyšší správní soud přibral do řízení (§ 98 odst. 3 s. ř. s.).

IV.

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).“ Celé rozhodnutí je dostupné na www.nssoud.cz.

Institut národní správy

[26] Před vlastním určením orgánu věcně příslušného k rozhodování o zrušení národní správy je potřebné zabývat se v nezbytném rozsahu také právním institutem národní správy.

[27] Národní správa 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 organisací 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).

[28] 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 skutečnost, že státně nespolehlivé osoby pozbyly státem aprobovaným způsobem (typicky konfiskace) vlastnického práva k majetku podřízenému národní správě či případ, kdy se na osobu přestalo 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).

[29] Ačkoliv jak institut národní správy, 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 ratihabice dekretu o národní správě provedené ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a vyhlašují za zákon dekrety presidenta republiky. Nová právní úprava národní správy přijata nebyla a dekret sám zrušen nebyl.

V.
Působnost správních orgánů ve vztahu k národní správě

[30] 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, výjimečně také resortně příslušných ministerstev: 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 vládními nařízeními č. 116/1949 Sb. a č. 122/1951 Sb. (jimiž se přesouvaly působnosti některých správních orgánů) nepřinesly žádné změny ve věcné příslušnosti, které by se týkaly rozhodované věci.

[31] Ke zrušení národní správy je věcně příslušný ten orgán, který ji zavedl (§ 11 věta druhá dekretu o národní správě). Toto ustanovení je za situace, kdy takový orgán zanikl, potřeba interpretovat dynamicky, tj. tak, že není-li tu výslovného ustanovení platného a účinného právního předpisu, který by přenesl tuto pravomoc na jiný orgán, platí, že ke zrušení národní správy je příslušný ten orgán, který by byl ve stejném okamžiku oprávněn národní správu zavést. Nelze totiž přehlédnout, že § 7 dekretu o národní správě byl dvakrát novelizován, nicméně institut národní správy zrušen nebyl, a ani pravomoc k jejímu zavedení nezanikla. Dále je nutné vzít na zřetel, že národní správa, ač byla zřejmě zamýšlena jen jako dočasný institut, překlenující nestabilitu poválečných právních poměrů, měla v některých případech dlouhého trvání, ve značném počtu případů trvá dosud, ale v mezidobí došlo k četným, často zcela zásadním reformám soustavy orgánů veřejné správy.

[32] Jak dále ukázáno, nejenže v budoucím právním vývoji téměř šedesáti let nebylo výslovně vyřešeno založení pravomoci k rušení v minulosti zavedených národních správ, ale nebyl ani (při zániku národních výborů) řešen přesun pravomocí k zavedení národních správ.

[33] Soud tedy musel při řešení sporné otázky vycházet z obecných přechodných ustanovení právních předpisů, řešících přesuny působnosti mezi správními orgány, a vyhledat ustanovení na kompetenční spor použitelná.

VI.
Působnost správních orgánů při rušení národní správy v současnosti

[34] Jak bylo uvedeno, národní správu podle § 11 dekretu o národní správě zruší ten, kdo ji zavedl. Tímto orgánem v posuzované věci byl bývalý Místní národní výbor ve Zbraslavi, a to v roce 1949, tedy v době, kdy Zbraslav byla samostatnou obcí (do roku 1974). Tento orgán (MNV Zbraslav) v současné době neexistuje; při výkladu ustanovení § 11 dekretu o národní správě je proto třeba najít správní orgán, který by dnes mohl na místě bývalého MNV Zbraslav národní správu zavést.

[35] Bylo již naznačeno, že zavedení národní správy podle dekretu o národní správě je za stálé platnosti a účinnosti dekretu o národní správě stále právně možné, byť zjevně jen *in extremis* na rozdíl od rozvrácené doby poválečné, a v případě spíše teoretickém; za současného právního stavu existují i další právní instituty, které umožňují účinným způsobem zajistit proti újmě majetek vlastníka, který není znám či dosažitelný. Soud tedy musel - a to postupem chronologickým, počínaje od roku 1949 do současnosti, hledat „zlomové body“, v nichž se měnilo v dotčené oblasti právní prostředí, a zkoumat, zda tu došlo nebo nedošlo k přesunu příslušnosti k zavedení národní správy z Místního národního výboru ve Zbraslavi, a na který správní orgán.

[36] O tom, že tu nebylo možno využít rozhodujícího právního názoru z věci již judikované (rozsudek z 6. 11. 2008, čj. Komp 3/2008-62), na niž ostatně poukázali někteří účastníci, viz v další části VII.

[37] Podle přesvědčení soudu nemá právní význam spekulovat o tom, zda národní správu měl nebo neměl v roce 1949 zavádět v konkrétní věci MNV, jinak řečeno, zda byl MNV Zbraslav k rozhodnutí příslušný. Může být totiž sice korektně položena otázka, zda

národní správa byla zavedena na bytový dům nebo na školské zařízení, a na jakou hodnotu byl spravovaný majetek v té době oceněn, protože tyto okolnosti byly určující pro zjištění orgánu příslušného. Z obsahu spisu plyne, že stavba byla kolaudována jako bytový dům a jako takový až do II. světové války zřejmě užívána; jak uvedeno, pravděpodobně od roku 1942 sloužila, a dosud také slouží, k účelům školským. Hodnota majetku pak byla rovněž kritériem věcné příslušnosti [viz § 7 odst. 1 písm. f) dekretu v původním znění, které bylo účinné v době zavedení národní správy]. Nicméně už pro samotnou faktickou neexistenci výměru již nelze zjistit, podle kterého ustanovení dekretu byla národní správa zavedena, a nejsou řešitelné ani ostatní naznačené otázky. Soud proto vyšel z nezpochybňovaného faktu, že národní správu v roce 1949 zavedl místní národní výbor jako orgán věcně příslušný; to je koneckonců určující. I kdyby rozhodoval Místní národní výbor jako orgán nepříslušný, a toto rozhodnutí nebylo právní cestou zvráceno, stal se *eo ipso* řádně příslušným pro to, aby národní správu zrušil.

[38] Dekret o národní správě byl dvakrát novelizován. První novelou bylo vládní nařízení č. 116/1949 Sb., o dalších přesunech působnosti ve veřejné správě (vydané k provedení zákona o krajském zřízení č. 280/1948 Sb.). Týkalo se přesunů působnosti z ústředních orgánů na krajské národní výbory a z krajských národních výborů na okresní národní výbory. Příslušnost místních národních výborů zůstala nedotčena.

[39] Dále pak zákonem č. 143/1949 Sb., o změnách v organisaci veřejné správy a v působnosti jejích orgánů, byla založena velmi široká (na okraj poznamenáno, že z dnešního ústavního pohledu již nepřípustná) pravomoc vlády rušit orgány veřejné správy a měnit nebo rušit jejich působnost. Tento zákon byl zrušen až zákonem o národních výborech (č. 69/1967 Sb.) a na jeho základě bylo vydáno několik vládních nařízení, mezi jinými také vl. nař. č. 122/1951 Sb., o dalších přesunech působnosti a o jiných zjednodušeních veřejné správy, jímž se mimo jiné měnila příslušnost k zavádění národní správy; toto nařízení se však nedotklo působnosti místních národních výborů a mělo podobný obsah jako vl. nař. č. 116/1949 Sb.

[40] Další prováděcí právní předpisy k zákonu č. 143/1949 Sb. (například vl. nař. č. 34/1958 Sb.) se již o otázkách národní správy nezmiňovaly a ostatně jimi docházelo k přesunům pravomoci na základní (či obecně nižší) stupně orgánů veřejné správy.

[41] K dalším přímým novelizacím dekretu o národní správě až do současné doby nedošlo. Proto až do roku 1967 není žádný důvod pochybovat o tom, že pravomoc k zavedení či zrušení národní správy zůstala zachována Místnímu národnímu výboru ve Zbraslavi.

[42] K datu 1. 10. 1967 se blíže nespecifikovaným výnosem Středočeského krajského národního výboru stala Zbraslav městem, v němž působil městský národní výbor.[3] S největší pravděpodobností se tak stalo s poukazem na ustanovení § 13 odst. 3 tehdy platného zákona o národních výborech (č. 65/1960 Sb.).[4] Soud se zabýval otázkou, zda změna z místního na městský národní výbor mohla mít za následek nějaký přesun věcné příslušnosti k zavádění národní správy nebo rušení národní správy dříve zavedené. Zodpověděl ji negativně, protože městskými národními výbory s pravomocemi okresních národních výborů byly výslovně pouze městské národní výbory v Bratislavě, Brně, Plzni a Ostravě, a nikoli městské národní výbory jiné. Změna z místního na městský národní výbor měla jiné důsledky než v oboru zkoumané státní správy; na příslušnost k zavedení

---

[3] *K tomu srov. Kolektiv autorů: Zbraslav (sborník), Středočeské nakladatelství a knihkupectví, Praha 1977, str. 77.*

[4] *„(3) Městské národní výbory působí ve městech, která jsou sídly krajů a okresů, a v ostatních velkých obcích městského charakteru, které určí krajský národní výbor.“*

nebo zrušení národní správy změna vliv neměla. Výslovně se poznamenává, že v hl. m. Praze byla sice situace jiná, neboť Národní výbor hl. města Prahy měl postavení krajského národního výboru, ale Zbraslav v té době součástí Prahy ještě několik let nebyla, srov. k tomu § 13 odst. 4 a 5 zákona posledně citovaného. Pro úplnost lze poznamenat, že pozdější novelizace zákona o národních výborech z roku 1960 se těchto ustanovení již nedotkly.

[43] Změna spočívající v tom, že obci Zbraslav byl přiznán status města, tak měla vliv pouze například na počty poslanců, nikoli na věcnou příslušnost v otázkách národní správy zavedené před touto změnou. Proto i po roce 1967 mohl národní správu i dále zavést (a tedy i zrušit) MěstNV Zbraslav na místě dřívějšího místního národního výboru.

[44] Hledaný případný posun příslušnosti nepřinesl ani nový zákon o národních výborech, který nabyl účinnosti o několik měsíců později (zákon č. 69/1967 Sb. s účinností od 1. 1. 1968). Jeho ustanovení o působnosti jednotlivých stupňů národních výborů jsou přirozeně formulována značně obecně a s demonstrativními výčty (srov. § 25 a 26 tohoto zákona); významnější pro věc je ustanovení § 25 odst. 2 písm. d) o tom, že místní národní výbor „vykonává státní správu na dalších vymezených úsecích, zejména ...“, čímž zákonodárce zjevně přejal rozdělení působnosti ze zákonů starších a předjímá i to, že v budoucnu bude docházet k úpravám působnosti předpisy speciálními. Městský národní výbor (který, jak uvedeno, v obci v té době působil) pak „mimo působnost, která přísluší místnímu národnímu výboru“ (§ 26 odst. 2) má svěřeny další působnosti (ve sféře ekonomické a mimo sféru zkoumané otázky národní správy). Proto tak ani nový zákon o národních výborech nezměnil nic na tom, že MěstNV Zbraslav měl i po roce 1968 pravomoc zavádět národní správu a zrušovat ji, jinými slovy podržel svou dosavadní působnost podle dekretu č. 5/1945 Sb.

[45] Dne 1. ledna 1968 nabyl účinnosti také zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze. Pro posuzovanou věc má zvláštní význam, i když tehdy samostatná obec Zbraslav v té době, a ještě následujících šest let potom do Prahy nespadala. Do území hl. města Prahy se od roku 1968 přičlenily např. se Zbraslaví sousedící katastry obcí Lahovice, Velká Chuchle, jakož i četné obce další. Ustanovení § 20 zákona o hl. m. Praze o těchto přičleněných obcích uvádělo, že „(1) V částech městských obvodů vzniklých začleněním obcí uvedených v § 19 odst. 1 působí místní národní výbory řízené obvodními národními výbory; přísluší jim působnost, kterou mají místní národní výbory podle zákona o národních výborech“. To znamenalo, že i když do okamžiku přičlenění působil v obci městský národní výbor, od přičlenění působil znovu jako místní národní výbor, nebyl ale řízen jako do té doby Krajským národním výborem Středočeského kraje, ale příslušným obvodním národním výborem v Praze.

[46] Ještě významnější pro posouzení řešené věci je ustanovení § 22, mířící do budoucna a počítající s přičleňováním dalších obcí: „Připojí-li se po 1. lednu 1968 k území hlavního města Prahy další obce, platí pro části městských obvodů vzniklé jejich začleněním ustanovení § 20 a 21“; to, jak z dalšího výkladu plyne, dopadá také na později (1974) připojenou obec Zbraslav.

[47] S účinností od 1. 7. 1974 (účinnost zákona č. 31/1974 Sb., o změně území hlavního města České socialistické republiky Prahy) bylo (§ 1 tohoto zákona) „území obce Zbraslav z území okresu Praha – západ začleněno do přilehlého městského obvodu“ (tedy městského obvodu Praha 5). Zákon dále řešil otázky soudních obvodů, přesun poslanců do nových národních výborů atp., nikoli však přesun věcné příslušnosti v jednotlivých oborech veřejné správy, tedy ani v otázkách zavádění nebo zrušení národní správy podle dekretu o národní správě. Připomenout je vhodné i to, že (jak je zřejmé i z obsahu spisu

stavebního úřadu) od připojení k Praze užíval do té doby Městský národní výbor Zbraslav označení „Místní národní výbor Zbraslav“, a to až do zániku národních výborů (srov. k tomu citované ustanovení § 20 zákona č. 111/1967 Sb., o hl. městě Praze).

[48] Proto senát rozhodující o kompetenční žalobě dále dovodil, že i po přičlenění Zbraslavi k území hlavního města Prahy v roce 1974 a v následujících letech národní správu mohl stále zavést, a v tomto konkrétním případě ji také mohl zrušit Místní národní výbor ve Zbraslavi, protože tato jeho působnost nezanikla ani nebyla přenesena jinam.

[49] Národní výbory zanikly v roce 1990: dne 24. listopadu 1990 nabyl účinnosti další zákon o hl. m. Praze (zákon č. 418/1990 Sb.), současně s obecním zřízením (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích) a dalšími zákony. Novým zákonem o hl. m. Praze byl zrušen jak starší zákon o hl. m. Praze (č. 111/1967 Sb.), tak zákon, jímž byla obec Zbraslav k Praze přičleněna (č. 31/1974 Sb.). Hlavní město Praha se stalo obcí, územně definovanou katastrálními územími a administrativně se dělící na městské části.

[50] Zákon č. 418/1990 Sb., o hl. m. Praze, dále stanovil, že státní správu vykonává v přenesené působnosti jak hlavní město Praha, tak jeho městské části. Ustanovení o přenesené působnosti (§ 14) rozlišilo tři typy působnosti, totiž 1. pro hlavní město Prahu (dřívější působnost Národního výboru hl. m. Prahy a působnost obvodních národních výborů jako orgánů odvolacích), 2. pro městské části, v nichž měl sídlo obvodní národní výbor (dřívější působnost obvodních národních výborů v I. stupni), a 3. pro městské části, v nichž měl sídlo místní národní výbor (dřívější působnost místních národních výborů); právě uvedený třetí typ působnosti se tak vztahuje také na Městskou část Praha – Zbraslav (přesněji řečeno na území, na kterém vykonával správu bývalý Místní národní výbor ve Zbraslavi). Tomu korespondovala také struktura orgánů hlavního města Prahy a jeho městských částí (§ 22): zejména byly pojmenováním rozlišeny orgány městských částí („obvodní“ zastupitelstvo, rada a úřad v těch městských částech, v nichž měl sídlo obvodní národní výbor, a „místní“ zastupitelstvo, rada a úřad v těch městských částech, ve kterých měl sídlo místní národní výbor).

[51] Podstatné tak je, že ani po datu 24. 11. 1990 nedošlo ve zkoumaném případě k žádnému přesunu působnosti zavést (nebo zrušit) národní správu. Namísto bývalého MNV Zbraslav nastoupila do této působnosti Městská část Praha – Zbraslav.

[52] V současné době platný zákon o hl. m. Praze č. 131/2000 Sb. (účinnost 12. 11. 2000) přinesl z pohledu zkoumané otázky toliko změny formální. Zaniklo dosavadní rozlišování městských částí podle toho, zda na jejich území dříve působil místní nebo obvodní národní výbor, a proto se také mj. z Místního úřadu Zbraslav stal Úřad městské části Praha - Zbraslav (§ 122 uvedeného zákona). Působnost městských částí je vymezena ustanovením § 32 (aktuální znění): *„(1) Orgány městské části vykonávají přenesenou působnost městské části v rozsahu stanoveném zákonem a v mezích zákona Statutem. (2) Orgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak.“*

[53] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že lze doložit postupný nepřerušovaný přechod působnosti rozhodovat ve věcech zavedení a zrušení národní správy podle dekretu č. 5/1945 Sb. z Místního národního výboru ve Zbraslavi na Městský národní výbor ve Zbraslavi (1967), dále pak znovu na Místní národní výbor v Praze – Zbraslavi (1974), až posléze na Městskou část Praha – Zbraslav (1990). Tato působnost přes všechny změny právních předpisů nebyla přenesena ani nepřešla na jiný orgán státní správy ani samosprávný orgán a trvá i v současné době.

[54] Soud se pro úplnost zabýval i otázkou případné působnosti okresních úřadů po roce 1990, resp. otázek souvisících s jejich zánikem v roce 2002. Zákon č. 425/1990, o okresních úřadech, pro posuzovanou věc nemá význam, jednak proto, že se místních národních výborů a jejich působnosti prakticky netýkal, a také proto, že na území hlavního města Prahy vykonávalo působnost okresního úřadu samo město Praha. Okresní úřady přebíraly v roce 1990 – stručně řečeno - výkon státní správy z okresních národních výborů a - podle přílohy 1 k zákonu - také část státní správy ze zaniklých krajských národních výborů (další část působnosti bývalých KNV byla současně přenesena na ústřední orgány, a jiná část působnosti bývalých KNV zanikla). Působnosti bývalých místních národních výborů (a vůbec již ne v otázkách národní správy) se tento zákon netýkal. Působnosti bývalých MNV v oboru státní správy totiž zásadně ze zákona přecházely na obce (srov. k tomu § 22 zákona č. 367/1990 Sb., obecní zřízení), ohledně hl. m. Prahy viz výklad v odstavci [50].

[55] Totéž platí také o dalším zákonu o okresních úřadech (zákon č. 147/2000 Sb.); ten již jednoznačně stanovil, že působnost okresních úřadů musí stanovit přímo zvláštní zákon (§ 8 odst. 1 zákona). Nicméně žádný zákon, který by kdy svěřil okresním úřadům působnost bývalých místních národních výborů (tím méně MNV na území hl. m. Prahy) v oboru národní správy podle dekretu č. 5/1945 Sb. neexistuje.

[56] Okresní úřady podle zákona č. 147/2000 Sb. zanikly ke dni 31. 12. 2002 (§ 44 zákona č. 147/2000 Sb.). Zánik okresních úřadů byl legislativně doprovázen novelizacemi více než stovky zákonů z oboru veřejné správy (zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, s datem účinnosti 1. 1. 2003).

[57] Užití závěrečného ustanovení zákona č. 320/2002 Sb., článku CXIX bod 3, jehož se dovolávají někteří účastníci, zejména Magistrát hl. m. Prahy ve svém vyjádření [17] (viz též citaci ustanovení v poznámce k tomuto bodu), je v rozhodované věci vyloučeno. Toto ustanovení může dopadat jen na ty případy, kdy určitý orgán zanikl bez kompetenčního nástupce, jinak řečeno po jeho zániku nikam příslušnost k výkonu veřejné správy nepřešla. Tak tomu v posuzované věci ale není, protože – jak ukázáno – lze z právních předpisů dovodit postupný a nepřerušený zákonný přechod působnosti ke zrušení národní správy, zavedené Místním národním výborem Zbraslav v roce 1948, až do současnosti, a to na Městskou část Praha – Zbraslav.

[58] Nad rámec toho je třeba vzít v úvahu také to, že dovolávaný zákon č. 320/2002 Sb. řešil kompetenční „dědictví“ po zaniklých okresních úřadech, jimž nikdy „zbraslavská“ působnost ve věcech národní správy nenáležela. Použití (legislativně nesprávně širokého) článku CXIX bodu 3 („*Pokud zvláštní zákon stanoví působnost orgánu, který zanikl*“) by při podobném nerespektování účelu a smyslu zákona mohlo vést až k absurdním důsledkům, rozšiřujícím jeho dosah dokonce i za rámec působnosti orgánů správních. Kompetenční senát má ale za to, že možnost užití zmíněného ustanovení bude fakticky velmi úzká; přechody kompetencí mezi správními orgány je zpravidla možno vysledovat i přes desítky let právního vývoje, byť může jít o úkol právně enormně náročný.

[59] Zbývá tedy určit, který orgán Městské části Praha – Zbraslav je nositelem vlastní hledané působnosti; je jím úřad městské části, protože tak stanoví § 104 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,[5] a protože současně platí, že zákon (ostatně ani Statut hlavního města Prahy, který problematiku národní správy nezmiňuje vůbec) nesvěřil výkon přenesené působnosti některému jinému orgánu městské části.

---

[5] *(3) Úřad městské části vykonává přenesenou působnost městské části, není-li zákonem svěřena jiným orgánům městské části.*

VII.
Vztah k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 3/2008

[60] Někteří účastníci [21][22] poukázali na to, že Nejvyšší správní soud rozhodoval v obdobné věci (rozsudek čj. Komp 3/2008 - 63, dostupný na www.nssoud.cz, publikováno pod č. 1783/2009 Sb. NSS), v níž určil působnost Ministerstva pro místní rozvoj jako orgánu rozhodujícího o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ve věci zrušení národní správy.
[61] Ve skutečnosti tu ale nejde o případ obdobný, právě naopak v relevantních rysech odlišný. V onom případě byla národní správa zavedena až v roce 1961 (za právního stavu již od roku 1948 podstatněji změněného), a to na nemovitý majetek v pražských Holešovicích (nikoli tedy v mimopražské obci), a národní správu zaváděl nikoli Místní národní výbor, ale Obvodní národní výbor v Praze 7 (tedy správní orgán se zcela jinou působností, která pak také jinak právně přecházela).
[62] Navíc tu šlo o kompetenční spor o to, který ústřední orgán má rozhodnout o odvolání, které bylo podáno do rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, zatímco ve věci právě rozhodované je na sporu otázka příslušnosti správního orgánu I. stupně.
[63] Proto tedy Nejvyšší správní soud řešil ve věci „zbraslavské“ věc jinou, a není tu tak prejudikát, proti němuž by bylo nutno vymezovat se podrobnější argumentací.

VIII.
Závěr

[64] Ze všech vyložených důvodů tak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pravomoc rozhodnout o zrušení národní správy v této věci náleží věcně příslušnému Úřadu městské části Praha – Zbraslav.
[65] Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení podle výslovného znění § 101 s. ř. s.

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

V Brně 31. března 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu