



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **J. H.**, zastoupené JUDr. Pavlem Gátikem, advokátem se sídlem Píšť 317, Píšť, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2012, čj. MSK 94098/2012, sp. zn. ŽPZ/23722/2012/Fra 073 A10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 8. 2014, čj. 22 A 136/2012 - 35,

t a k t o :

- I.** Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 8. 2014, čj. 22 A 136/2012 - 35, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2012, čj. MSK 94098/2012, sp. zn. ŽPZ/23722/2012/Fra 073 A10, **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Magistrát města Ostravy rozhodnutím ze dne 23. 5. 2012, čj. SMO/179109/12/OFR/Kru, zamítl návrh žalobkyně a M. H. jako oprávněných osob, aby byla povinné osobě ZD „SLEZAN“ Klimkovice a. s. uložena povinnost složit kauci ve výši 183 980 Kč na zvláštní účet Pozemkového fondu České republiky. Oprávněné požadovaly složení kaucí na základě § 3 zákona ČNR č. 39/1993 Sb., o pokutách a kaucích za nedodržování zákonů upravujících transformaci zemědělských družstev a nápravu majetkových křivd v oblasti vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „sankční zákon“). Magistrát dospěl k závěru, že kaucí se vztahuje k nároku na vydání majetkového podílu, který je již promlčen. Podle názoru magistrátu tedy nebyla splněna podmínka § 3 odst. 2 sankčního zákona

pro uložení kauce, aby majetkový podíl nebyl vydán „*bez právního důvodu*“, neboť promlčení takovým právním důvodem je.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 9. 2012 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí magistrátu.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud žalobu usnesením označeným v záhlaví odmítl. Poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93, podle něhož je sankční zákon součástí komplexu předpisů upravujících restituci zemědělského majetku a jeho privatizaci. Kauce dle § 3 sankčního zákona je přitom specifickou formou zajištění nároků konkrétní oprávněné osoby, nejde o sankci. Správní orgány tedy nerozhodují o veřejných subjektivních právech navrhovatele, ale o jeho právu soukromém, tj. o zajištění jeho nároku vyplývajícího ze soukromého práva. Podstata nároku vychází z práva vlastnického. Krajský soud tedy rozhodnutí žalovaného považoval za rozhodnutí správního orgánu o soukromoprávním nároku. Proto žalobu odmítl a žalobkyni poučil o možnosti podat žalobu podle části páté o. s. ř. k Okresnímu soudu v Novém Jičíně.

III.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností opírající se o důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Měla za to, že správní orgány nerozhodovaly o soukromoprávním nároku. Souhlasila s krajským soudem v tom, že sankční zákon je součástí komplexu předpisů upravujících restituci zemědělského majetku a jeho privatizaci. Nesouhlasila však s tím, že by správní orgány rozhodovaly o soukromých právech navrhovatele – o zajištění jeho nároku. Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/93 k jednoznačnému názoru, že sankční zákon je veřejnoprávním předpisem, neboť má konstitutivní povahu (zakládá nový odpovědnostní právní poměr), slouží k ochraně veřejného zájmu, je založen na nerovnosti subjektů ve veřejnoprávním vztahu a aplikací zákona byl pověřen správní orgán a nikoli soud, který je s výjimkou trestních věcí výlučně povolán rozhodovat o věcech práva soukromého.

[6] Stěžovatelka dále nesouhlasila s tvrzením krajského soudu, že institut složení kauce slouží k zajištění nároku navrhovatele. Podle jejího názoru má povinnou osobu motivovat k tomu, aby plnila své právní povinnosti, protože kauce má být povinné osobě vrácena poté, co povinná osoba vypořádá oprávněné nároky podle zvláštních předpisů. Pokud povinná osoba oprávněné nároky nevypořádá, kauce zůstane na účtu pozemkového fondu, oprávněné osoby z ní nebudou uspokojeny.

[7] O složení kauce rozhodují obecní úřady obce s rozšířenou působností. Zákon přitom nestanoví, že by o těchto věcech rozhodoval soud v řízeních o žalobách podle části páté o. s. ř. Stěžovatelka rovněž upozornila, že správní orgány nerozhodují jen o povinnosti složit kauci, ale mají také vést řízení o uložení pokuty fyzickým osobám, které vypořádání nároků oprávněným osobám protizákonně brání (dle stěžovatelky správní orgány takové řízení v případě osob jednajících za ZD „SLEZAN“ Klimkovice a. s. v rozporu se zákonem nevedou). I to podle stěžovatelky svědčí o veřejnoprávní povaze sankčního zákona.

[8] Stěžovatelka závěrem namítla, že není zřejmé, jak by měla být v dané věci koncipována žaloba podle části páté o. s. ř. Podle jejího názoru není z právního hlediska možné, aby spolu s druhou oprávněnou žalovala osobu povinnou podle části páté o. s. ř. s tím, že povinné nemá

být uloženo plnění ve prospěch žalobkyně, nýbrž stanovena povinnost složit kauci na účet pozemkového úřadu.

IV.

[9] Žalovaný uvedl, že ve vyjádření k žalobě nenavrhoval postup, který krajský soud zvolil, a neplyne z právních závěrů žalovaného. Přesto usnesení krajského soudu považuje za odůvodněné, „svým způsobem“ logické a toto usnesení akceptoval. Shrnul, že kauce podle sankčního zákona má motivovat povinnou osobu, aby splnila své povinnosti, a slouží takto k zajištění nároku navrhovatele. Povinnost složit kauci lze přitom uložit pouze na základě návrhu oprávněné osoby. V předložené věci se nejednalo o řízení o uložení pokuty. Podle žalovaného stěžovatelka neustále směřuje povinnost složit kauci a ukládání pokuty, a to přesto, že na nutnost rozlišovat tato řízení byla ve správních rozhodnutích upozorněna. Žalovaný poukázal na to, že stěžovatelce samostatným přípisem sdělil, že řízení o uložení pokuty již zahájit nelze, neboť uplynuly prekluzivní lhůty podle § 2 odst. 4 sankčního zákona. Ve zbytku odkázal na napadená správní rozhodnutí a na usnesení krajského soudu.

V.

[10] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná, nikoli však z důvodů, které namítá stěžovatelka, ale z důvodů, k nimž Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, který žalobu v předložené věci odmítl pro nepřijatelnost. Krajský soud tedy žalobu neposuzoval meritorně. Jediným možným důvodem podání kasační stížnosti je tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud přezkoumává v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 33/2004 - 98 a čj. 2 As 45/2005 - 65; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Podle § 3 sankčního zákona v době rozhodování žalovaného platilo:

(1) Na návrh oprávněné osoby, jejíž oprávněné nároky podle zvláštních předpisů nebyly povinnou osobou nebo právnickou osobou vzniklou podle zvláštního zákona vypořádány ke dni účinnosti tohoto zákona, může uložit obecní úřad obce s rozšířenou působností povinné osobě nebo právnické osobě, vzniklé podle zvláštního zákona, povinnost složit kauci rovnající se součtu všech oprávněných nároků podle zvláštních předpisů, které povinná osoba nebo právnická osoba vzniklá podle zvláštního zákona dosud s oprávněnou osobou nevypořádala.

(2) Na návrh oprávněné osoby, které nebyl bez právního důvodu vydán majetkový podíl ve stanovené lhůtě, může uložit obecní úřad obce s rozšířenou působností družstvu nebo právnické osobě vzniklé podle zvláštního zákona povinnost složit kauci, rovnající se výši majetkového podílu oprávněné osoby nevypořádaného ve stanovené lhůtě.

(3) *Kauci podle odstavce 1 nebo 2 složí povinná osoba, družstvo a právnická osoba vzniklá podle zvláštního zákona na zvláštní účet Pozemkového fondu České republiky, a to do 30 dnů ode dne rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a to v penězích.*

(4) *Pozemkový fond České republiky vrátí povinné osobě nebo družstvu a právnické osobě vzniklé podle zvláštního zákona kauci podle odstavce 1 nebo 2 nebo její příslušnou část do 30 dnů ode dne, kdy se dozví o tom, že oprávněné nároky podle zvláštních předpisů byly vypořádány nebo že majetkový podíl byl vydán.*

[14] Kaucemi podle sankčního zákona se v době před reformou správního soudnictví účinnou od 1. 1. 2003 opakovaně zabýval Vrchní soud v Praze (příslušný ve správních věcech k přezkoumávání některých rozhodnutí ústředních orgánů státní správy podle § 246 o. s. ř. účinného do 31. 12. 2002). Rozhodnutí o uložení kauce podle § 3 sankčního zákona považoval za rozhodnutí předběžné povahy, které nemohlo být předmětem soudního přezkumu (např. rozhodnutí ze dne 18. 4. 1994, sp. zn. 6 A 36/94, ze dne 20. 10. 1994, sp. zn. 7 A 159/94, nebo ze dne 14. 11. 1994, sp. zn. 6 A 169/94). Vrchní soud přitom výslovně odkazoval i na již zmiňovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/93, v němž se uvádí, že § 3 sankčního zákona zavádí do našeho právního řádu „*další předběžné opatření sui generis*“, které slouží „*jako specifický prostředek motivující povinnou osobu k vypořádání oprávněných nároků restituentů, neboť po tomto vypořádání Pozemkový fond České republiky povinné osobě kauci vrátí*“.

[15] Vrchní soud také v rozhodnutí sp. zn. 7 A 159/94 poukázal na to, že v řízení o uložení kauce může být dotčen právem chráněný zájem navrhovatele kauce na faktickém vydání věci či majetkového podílu, žalobu však může podat jen ten, kdo je správním rozhodnutím zkrácen na svém právu, nikoli jen na právem chráněném zájmu.

[16] Náhled Vrchního soudu poté Ústavní soud potvrdil např. v usnesení ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. II. ÚS 38/96, v němž vyslovil, že rozhodnutí o kauci je „*rozhodnutím o zajišťovacím prostředku namířeném proti povinné osobě a nikoliv o vlastním restitučním nároku... oprávněné osoby*“ a „*je dočasné, neboť kauce se vrací*“. Napadená správní rozhodnutí tedy považoval za rozhodnutí předběžné povahy, které nemohla založit zásah do subjektivního práva stěžovatele, které by současně bylo i základním právem.

[17] Na tuto judikaturu poté při posuzování kauce dle sankčního zákona navázal i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 5 A 146/2002 - 16. Dospěl k závěru, že se rozhodnutí o (ne)uložení kauce nemohlo nijak dotknout práv žalobkyně, které uložení kauce navrhly. Nepovažoval tedy za splněnou podmínku žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Toto rozhodnutí rovněž považoval za předčasné, a proto nepodléhající soudnímu přezkumu dle § 70 odst. b) s. ř. s.

[18] Z výše uvedeného v první řadě vyplývá, že rozhodnutí o uložení nebo neuložení kauce je rozhodnutím, které lze řadit mezi věci vyřizované ve správním soudnictví. Krajský soud měl za to, že správní orgány v předložené věci rozhodují o soukromém právu – o zajištění nároku vyplývajícího ze soukromého práva. Zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, přitom již poukázal na to, že obsahově totožné instituty mohou někdy mít povahu veřejnoprávní a někdy povahu soukromoprávní (rozhodnutí čj. Konf 8/2014 - 25, část V.).

[19] Ukládání kaucí podle sankčního zákona má sloužit k motivaci povinné osoby k vypořádání oprávněných nároků restituentů. O kauci vrchnostensky rozhoduje správní orgán.

Chráněným zájmem je soukromý zájem restituenta, ale i veřejný (především politický) zájem na urychlení transformace zemědělského majetku a ekonomické reformy v zemědělství, která má být „jednou ze záruk, které mají zabránit potenciálnímu zvrátí rodící se demokratické společnosti zpět k systému paternalistického a tím i totalitního státu, založeného na kolektivistickém chápání ekonomiky“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/93). Kauce samotná neslouží k zajištění vypořádacího podílu oprávněné osoby a žádným způsobem nepřechází do majetku oprávněné osoby. Je skutečně spíše motivačním prostředkem, jehož prostřednictvím stát povinnou osobu dočasně přinutí odevzdat část peněžních prostředků na účet státu do té doby, než povinná osoba splní své zákonné povinnosti a vyhoví tak státním zájmům na urychlení transformace zemědělských družstev. Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že kauce podle sankčního zákona má veřejnoprávní povahu (stejně jako pokuty ukládané podle téhož zákona, u nichž je jejich veřejnoprávní povaha nepochybná).

[20] Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o uložení nebo neuložení kauce spadá mezi věci, jež mají být vyřízeny ve správním soudnictví, je dále třeba se zabývat tím, zda je stěžovatelka tou osobou, která je dle § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí o neuložení kauce. Teprve poté by bylo možné se zabývat tím, zda na uvedené rozhodnutí dopadá kompetenční výluka podle § 70 b) s. ř. s., tj. zda je rozhodnutím předběžné povahy.

[21] V posouzení, zda je stěžovatelka coby osoba podle restitučních předpisů oprávněná a jako osoba žádající uložení kauce aktivně legitimována k podání žaloby, nemá Nejvyšší správní soud důvod se odchýlit od závěrů vyslovených ve svém dřívějším rozhodnutí čj. 5 A 146/2002 - 16. Stěžovatelka sice navrhovala uložení kauce, rozhodnutím o uložení nebo neuložení kauce se ale nerozhoduje o jejích subjektivních oprávněních nebo povinnostech, jak § 65 odst. 1 s. ř. s. k aktivní žalobní legitimaci vyžaduje. Takovým rozhodnutím se ukládá povinnost osobě povinné ve smyslu sankčního zákona. V předložené věci by tak aktivně legitimovanou osobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. mohlo být jediné ZD „SLEZAN“ Klimkovice a. s.

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla aktivně legitimovanou osobou k podání žaloby proti rozhodnutí o neuložení kauce, není již dále nutné se zabývat tím, zda takové rozhodnutí má předběžnou povahu. Nejvyšší správní soud však podotýká, že v této otázce by nebylo možné bez dalšího převzít závěry vyslovené v rozhodnutí čj. 5 A 146/2002 - 16, ale bylo by nutné aplikovat „test rozhodnutí předběžné povahy“ dle pozdějšího rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 186/2006 - 54.

[23] Ačkoli se tedy nezměnil závěr o tom, že žalobu stěžovatelky bylo nutné odmítnout, Nejvyšší správní soud musel zrušit rozhodnutí krajského soudu. Ten totiž rozhodnutí o neuložení kauce považoval za rozhodnutí ve věci, o níž má rozhodnout soud v občanském soudním řízení a stěžovatelku v tomto smyslu i poučil dle § 46 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud se tedy dopustil pochybení, které způsobilo nezákonnost jeho rozhodnutí.

VI.

[24] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, byť nad rámec uplatněných námitek, proto usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Podle téhož ustanovení platí, že pokud již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatelka nebyla aktivně legitimována pro podání žaloby, žalobu tedy bylo nutné odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud rozhodoval o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Dle § 120 s. ř. s. se § 60 odst. 3 s. ř. s. přiměřeně užije i na rozhodování o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 27. srpna 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu