Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12.04.1994, sp. zn. Opjn 1/93 Cpjn 102/93, ECLI:CZ:NS:1994:OPJN.1.1993.1

Číslo: 44/1994

Právní věta: Rozhodování vlády České republiky o privatizaci na základě privatizačních projektů (podle ustanovení zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů) je rozhodováním jménem státu, jako vlastníka majetku, o tom, jak bude s tímto majetkem naloženo.Rozhodnutí vlády o privatizaci, vydané na základě privatizačního projektu, nemá povahu rozhodnutí správního orgánu, vydaného ve správním řízení, a nejde tu také o rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby. Soudům proto nenáleží je ve správním soudnictví přezkoumávat (srov. § 247 a § 248 o.s.ř.).Přezkoumávání uváděných rozhodnutí vlády nebylo možné podle ustanovení občanského soudního řádu o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů ani v době před účinností zákona č. 210/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 92/1991 Sb. (srov. čl. I bod 11 zákona č. 210/1993 Sb.).

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 12.04.1994

Spisová značka: Opjn 1/93 Cpjn 102/93

Číslo rozhodnutí: 44

Číslo sešitu: 6-7

Typ rozhodnutí: Stanovisko

Hesla: Privatizace

Předpisy: 99/1963 Sb. § 247 92/1991 Sb. § 10

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Č. 44

Rozhodování vlády České republiky o privatizaci na základě privatizačních projektů (podle ustanovení zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů) je rozhodováním jménem státu, jako vlastníka majetku, o tom, jak bude s tímto majetkem naloženo.

Rozhodnutí vlády o privatizaci, vydané na základě privatizačního projektu, nemá povahu rozhodnutí správního orgánu, vydaného ve správním řízení, a nejde tu také o rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby. Soudům proto nenáleží je ve správním soudnictví přezkoumávat (srov. § 247 a § 248 o.s.ř.).

Přezkoumávání uváděných rozhodnutí vlády nebylo možné podle ustanovení občanského soudního

řádu o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů ani v době před účinností zákona č. 210/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 92/1991 Sb. (srov. čl. I bod 11 zákona č. 210/1993 Sb.).

(Stanovisko obchodního kolegia a občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu z 12. 4. 1994, Opjn 1/93 a Cpjn 102/93)

Předseda Nejvyššího soudu navrhl podle ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 335/1991 Sb. (ve znění zákonů č. 264/1992 Sb. a č. 17/1993 Sb.), o soudech a soudcích, a podle čl. 25 odst. 1 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího soudu z 3. 3. 1993, Plsn 1/93, aby obchodní a občanskoprávní kolegia Nejvyššího soudu zaujala podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. b) a § 32 odst. 1 uvedeného zákona a čl. 12 odst. 1 písm. c) citovaného jednacího řádu, společné stanovisko ke správnému a jednotnému výkladu zákonů, týkajících se rozhodování o podaných návrzích na soudní přezkoumání rozhodnutí vlády České republiky o privatizaci na základě privatizačních projektů v rámci tzv. velké privatizace.

Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb. (ve znění zákonů č. 92/1992 Sb., č. 264/1992 Sb., č. 541/1992 Sb., č. 544/1992 Sb., č. 210/1993 Sb. a č. 306/1993 Sb.), o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, vydává rozhodnutí o privatizaci přímým prodejem mimo veřejnou soutěž nebo mimo veřejnou dražbu vláda na návrh ministerstva; rozhodnutí o privatizaci v dalších věcech si vláda může vyhradit; na rozhodování o privatizaci se nevztahují obecná ustanovení o správním řízení; toto rozhodnutí nepodléhá přezkoumání soudem.

V uváděném znění platí ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb. od 13. 8. 1993, od novelizace provedené zákonem č. 210/1993 Sb. Již však v novele zákona č. 92/1991 Sb., jež byla provedena zákonem č. 544/1992 Sb. s účinností od 9. 12. 1992, bylo v § 10 odst. 4 výslovně stanoveno, že na schvalování privatizačních projektů se nevztahuje správní řád.

Uvedený vývoj právní úpravy, obsažené v zákonu č. 92/1991 Sb., vyjadřuje tímto zákonem sledovaný záměr, týkající se rozhodování o privatizaci, probíhající mimo správní řízení a také mimo přezkoumávání rozhodování o privatizaci soudem ve správním soudnictví. Tento záměr zákona je třeba mít na zřeteli při úvaze o výkladu a aplikaci ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb. (ve znění zákona č. 210/1993 Sb.) i na rozhodnutí o privatizaci, vydaná před účinností zákona č. 210/1993 Sb., když tato otázka není výslovně vyjádřena v přechodných ustanoveních zákona č. 210/1993 Sb., avšak zmíněný legislativní záměr byl citovanou právní úpravou sledován již od počátku účinnosti zákona č. 92/1991 Sb.; proto tu není zásadního rozdílu v právní povaze rozhodování o privatizaci do účinnosti zákona č. 210/1993 Sb., na rozdíl od rozhodování o schvalování privatizačních projektů podle ustanovení zákona č. 92/1991 Sb. ve znění před účinností zákona č. 210/1993 Sb.

II.

V průběhu roku 1992 projednával bývalý Nejvyšší soud České republiky (působící v rámci bývalé ČSFR) a později Vrchní soud v Praze (působící od 1. 1. 1993) několik žalob, v nichž se žalující subjekty (převážně státní podniky) domáhaly proti vládě České republiky (jakož i v některých případech proti Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR) soudního přezkoumání zákonnosti usnesení vlády (popřípadě rozhodnutí ministerstva), jímž byl schválen příslušný privatizační projekt. V rámci těchto řízení vydal bývalý Nejvyšší soud České republiky ve správním soudnictví podle ustanovení hlavy první a hlavy druhé části páté občanského soudního řádu (viz jeho znění se změnami a doplňky vyhlášené pod č. 240/1993 Sb.), upravujících rozhodování soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, několik rozhodnutí, jímž ukládal vládě ČR, popřípadě Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR, aby předkládala soudem vyžádané doklady, rozhodoval o odložení vykonatelnosti usnesení vlády ČR (popřípadě rozhodnutí

uváděného ministerstva), a došlo i k uložení pokut (podle ustanovení § 53 odst. 1 o.s.ř.) uvedeným subjektům v případě nepředložení dokladů, které uvedený soud pokládal za potřebné pro své rozhodování o přezkoumání rozhodnutí o schválení privatizačních projektů. V případě zmíněných pokut, uložených vládě ČR, požadoval pak soud jejich úhradu od Úřadu vlády ČR.

Odlišný právní názor vyjádřil Městský soud v Praze při rozhodování o žalobě domáhající se určení, že postup při schvalování privatizačního projektu nebyl v souladu se zákonem. V řízení o této žalobě rozhodl Městský soud v Praze, jako soud odvolací, že se potvrzuje rozhodnutí soudu prvního stupně ve výroku o zastavení řízení proti vládě České republiky. Soudy obou stupňů tu při rozhodování o uvedené žalobě dovodily, že schvalování konkrétního privatizačního projektu nelze považovat za rozhodnutí, které zakládá, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob, ale že při tomto rozhodování jde jen o výkon vlastnického práva státu (České republiky), které nepodléhá soudnímu přezkoumávání. Soudy tu uváděly, že vláda není správním orgánem, nýbrž je podle čl. 67 Ústavy České republiky vrcholným orgánem výkonné moci, že u vlády nejde o právnickou osobu, která by mohla být účastníkem např. občanskoprávních vztahů, a že tedy vláda nemá způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení ve smyslu ustanovení § 19 o.s.ř. v návaznosti na ustanovení § 18 a § 21 občanského zákoníku (viz jeho znění se změnami a doplňky vyhlášené pod č. 47/1992 Sb. a dále doplněné zákonem č. 264/1992 Sb.). Soudy tu ve svých rozhodnutích také zdůrazňovaly, že v řešeném sporu nešlo o účast státu v řízení, když žaloba nesměřovala proti státu – České republice.

III.

Vycházeje z toho, co bylo shora uvedeno, dospěla obchodní a občanskoprávní kolegia Nejvyššího soudu při zaujímání stanoviska ke správnému a jednotnému výkladu v souvislosti s právní otázkou, předloženou jim k řešení předsedou Nejvyššího soudu, k závěrům vyjádřeným v úvodní právní větě tohoto stanoviska, a to z těchto důvodů:

Vláda je podle Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb.) součástí moci výkonné ve státě. Podle čl. 67 Ústavy ČR je vláda vrcholným orgánem výkonné moci.

Při rozhodování vlády České republiky podle zákona č. 92/1991 Sb. (ve znění pozdějších shora citovaných zákonů) o privatizaci na základě privatizačních projektů jde však o rozhodování orgánu státu jako vlastníka věcí a jiného majetku, patřícího státu, o tom, jak bude s těmito majetkovými hodnotami v budoucnu naloženo. Při tomto rozhodování (a stejně i při dřívějším rozhodování o schvalování privatizace podle zákona č. 92/1991 Sb., ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 210/1993 Sb.) nejde a nešlo o rozhodování ve správním řízení. Jde tu v podstatě o rozhodování o právních poměrech státních podniků a jiných státních organizací při řízení jejich hospodářské činnosti. Je třeba v této souvislosti mít na zřeteli i to, že podle ustanovení § 248 odst. 1 písm. b) o.s.ř. soudy nepřezkoumávají ani rozhodnutí správních orgánů, v nichž tyto orgány vystupují jménem státu jako vlastníka.

Je také třeba mít na zřeteli to, že u subjektů, jejichž konkrétní majetková práva (právo k nehmotným statkům apod.) by doznala újmy rozhodnutím o privatizaci, nevylučuje právní úprava podle ustanovení zákona č. 92/1991 Sb. (ve znění zákonů č. 92/1992 Sb., č. 541/1992 Sb., č. 544/1992 Sb., č. 210/1993 Sb. a č. 306/1993 Sb.) možnost domáhat se žalobou u soudu ochrany svých práv (srov. např. § 47 citovaného zákona).

Podle ustanovení § 244 odst. 1 o.s.ř. soudy ve správním soudnictví přezkoumávají zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy na základě žalob nebo opravných prostředků.

Podle ustanovení § 244 odst. 2 o.s.ř. soudy ve správním soudnictví přezkoumávají zákonnost

rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, jakož i orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Rozhodnutími správních orgánů se podle ustanovení § 244 odst. 3 o.s.ř. rozumí rozhodnutí, vydaná ve správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob.

Citované zákonné předpoklady nejsou dány v případě rozhodnutí (zpravidla usnesení) vlády o privatizaci na základě privatizačních projektů, popřípadě šlo-li o dříve vydávaná rozhodnutí vlády o schvalování privatizačních projektů. To je nyní vyjádřeno výslovně v ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb. (ve znění zákona č. 210/1993 Sb.), podle něhož se na rozhodování o privatizaci nevztahují obecná ustanovení o správním řízení a tato rozhodnutí nepodléhají soudnímu přezkoumání. Toto novelizované ustanovení však nepřineslo zásadní změnu v pojetí a v právní povaze rozhodování vlády (ministerstev) o privatizaci, nýbrž jen výslovně vyjádřilo záměr, sledovaný od počátku právní úpravou obsaženou v zákoně č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, jejímž účelem bylo od počátku účinnosti tohoto zákona upravit především podmínky převodu majetku státu, k němuž mají právo hospodaření státní podniky a jiné státní organizace, na jiné subjekty.

V případě žaloby, podané proti rozhodnutí vlády ČR o privatizaci na základě privatizačního projektu (dříve rozhodnutí o schválení privatizačního projektu), je tu tedy dán neodstranitelný nedostatek podmínek řízení k tomu, aby soud ve správním soudnictví mohl toto rozhodnutí přezkoumávat ve smyslu ustanovení § 244 a násl. o.s.ř.