



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **H. W.**, zast. Mgr. Jaroslavem Čapkem, advokátem, se sídlem v Hradci Králové, Komenského 241, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 2. 2004, č. j. 15 Ca 213/2003 - 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jíž se domáhal vydání rozhodnutí, kterým by žalovanému Krajskému úřadu Ústeckého kraje byla uložena povinnost dokončit konfiskační řízení s F., A. a E. W. podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. a toto rozhodnutí řádně doručit právnímu nástupci původního účastníka řízení.

Krajský soud žalobu, podanou k poštovní přepravě dne 5. 9. 2003, odmítl jako opožděnou, neboť podle jeho názoru byla podána po lhůtě, kterou § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) pro podání takové žaloby stanoví.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že lhůtu pro podání žaloby nelze počítat od dovoditelného data rozhodnutí ve věci, odvozovaného od podání jeho návrhu na dokončení konfiskačního řízení k Okresnímu úřadu v Děčíně, ale až od data, dovoditelného od podání jeho podnětu pro vydání rozhodnutí podle § 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), adresovaného Krajskému úřadu Ústeckého kraje. Tento orgán měl podle názoru stěžovatele při nečinnosti správního orgánu prvního stupně ve věci rozhodnout, a proto také stěžovatel označil za pasivně legitimovaného účastníka řízení právě žalovaného, jako odvolací orgán příslušný k rozhodnutí podle § 50 správního řádu (k tomu stěžovatel odkázal na nálezy ÚS ČR ze dne 1. 10. 1997, sp. zn. II. ÚS 366/96). Podání, které stěžovatel adresoval Krajskému úřadu Ústeckého kraje, je podáním ze dne 28. 3. 2003, a tudíž jednoletá lhůta k podání žaloby nemohla, podle názoru stěžovatele, před podáním žaloby uběhnout.

Na základě toho stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 3. 2004 sděluje, že trvá na svých předchozích vyjádřeních v předmětné věci, plně se ztotožňuje s vydaným soudním rozhodnutím a k podané kasační stížnosti se dále nevyjadřuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti, i když tato důvody kasační stížností výslovně s konkrétními ustanoveními soudního řádu správního nespojuje, je nutno dovodit, že stěžovatel uplatňuje důvod podřaditelný ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto zákonného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu *tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

Nejvyšší správní soud však v dané věci takovou nezákonnost neshledal.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel, v návaznosti na usnesení Okresního soudu v Děčíně ze dne 6. 3. 2002, č. j. 18 C 65/2001 – 39, ve věci určení vlastnického práva k nemovitostem, kterým bylo řízení o žalobě stěžovatele přerušeno s tím, že je nejprve třeba okresním úřadem dokončit konfiskační řízení, adresoval podáním ze dne 26. 4. 2002 Okresnímu úřadu Děčín návrh na pokračování v nedokončeném konfiskačním řízení. Okresní úřad byl ve věci ve vztahu ke stěžovateli nečinný (z obsahu přípisu Okresního úřadu v Děčíně ze dne 10. 7. 2002, adresovanému Okresnímu soudu v Děčíně, se podává, že Okresní úřad v Děčíně je toho názoru, že předmětné konfiskační řízení „bylo řádně ukončeno rozhodnutím odvolacího orgánu Finančním odborem rady krajského národního výboru ze dne 21. 2. 1956, pod zn. fin-19/56“), stěžovatel se následně postupně v průběhu měsíců květen až prosinec obracel na Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí a opět Ministerstvo vnitra, s podnětem k postupu podle § 50 správního řádu. Tento postup stěžovatele byl bezúspěšný. S účinností od 1. 1. 2003 přešla podle názoru stěžovatele působnost rozhodnout v dané věci podle § 50 správního řádu na krajské úřady a proto se stěžovatel podáním ze dne 28. 3. 2003, s odvoláním na ustanovení § 50 správního řádu, obrátil s „návrhem na dokončení konfiskačního řízení podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb.“ na Krajský úřad Ústeckého kraje.

Krajský úřad si vyžádal příslušný spisový materiál od Městského úřadu v Děčíně, kam byl po ukončení činnosti okresních úřadů z Okresního úřadu v Děčíně tento spisový materiál převeden, a po následné výměně korespondence a telefonátů mezi stěžovatelem (jeho zástupcem) a krajským úřadem, Krajský úřad Ústeckého kraje věc, jak vyplývá z přípisu ze dne 24. 7. 2003, adresovaného zástupci stěžovatele, uzavřel tak, že majetkoprávní odbor (který věc posuzoval) není vybaven kompetencí vydávat správní rozhodnutí, a podle jeho názoru je ve věci příslušný Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Proto stěžovateli doporučil obrátit se v jeho záležitosti na zmiňovaný Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Stěžovatel se poté žalobou ze dne 5. 9. 2003, podanou téhož dne k poštovní přepravě a a dne 8. 9. 2003 doručenu Krajskému soud v Ústí nad Labem, domáhal s tím, že podmínky § 50 správního řádu byly naplněny, toho, aby soud uložil Krajskému úřadu Ústeckého kraje povinnost dokončit konfiskační řízení řádným správním rozhodnutím a toto rozhodnutí řádně doručit dnes již právnímu nástupci původního účastníka konfiskačního řízení. Žalobu krajský soud odmítl usnesením jako opožděnou s tím, že jednoroční lhůtu k podání žaloby proti nečinnosti bylo třeba počítat od dovoditelného data rozhodnutí ve věci, odvozovaného od podání stěžovatelova návrhu na dokončení konfiskačního řízení k Okresnímu úřadu v Děčíně, a nikoliv od data, dovoditelného od podání návrhu stěžovatele na dokončení konfiskačního řízení za využití ustanovení § 50 správního řádu, adresovaného Krajskému úřadu Ústeckého kraje. Toto usnesení krajského soudu je nyní předmětem řízení o podané kasační stížnosti.

Předmětem sporu tak není věcné posouzení, nýbrž to, zda lhůtu pro podání žaloby proti nečinnosti počítat od dovoditelného data rozhodnutí ve věci, odvozovaného od podání návrhu stěžovatele na dokončení konfiskačního řízení ke správnímu orgánu, který měl ve věci rozhodnout, nebo až od data, dovoditelného od podání jeho návrhu, resp. podnětu k vydání rozhodnutí podle § 50 správního řádu, adresovaného odvolacímu orgánu.

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se ve smyslu ustanovení § 79 odst.1 s. ř. s. může domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle druhého odstavce tohoto zákonného ustanovení je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

V daném případě jde o objektivní nemožnost naplnit požadavek této právní normy na účastníka řízení, neboť ustanovení § 79 s. ř. s. vychází z předpokladu existence procesních prostředků, které dnešní právní řád dosud neobsahuje; jejich zakotvením disponuje až nový správní řád, s účinností od 1. 1. 2006. Jde tady o zvláštní případ lex imperfecta, tedy normy, jež je nedostačující co do právních účinků. Proto nelze zatím ani požadovat po účastníku správního řízení, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.

Pokud jde o „označení“ či „výběr“ žalovaného, zákonná dikce toto svěřuje plně do dispoziční sféry žalobce (*„žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení“*). S ohledem na shora citované znění prvního odstavce předmětného zákonného ustanovení (§ 79 s. ř. s.), by se z povahy věci mělo jednat

vždy o takový správní orgán, kterému je při nečinnosti možno uložit vydat *rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*.

Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon, přičemž podle druhého odstavce tohoto zákonného ustanovení nelze zmeškání lhůty prominout.

Pokud jde o postup podle ustanovení § 50 správního řádu, ten přísluší orgánu, jenž je instančně nadřízen tomu orgánu, který má rozhodnutí vydat. Podle tohoto ustanovení „Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.“

Pro posouzení toho, zda stanovenou jednoroční lhůtu pro podání žaloby proti nečinnosti spojit s dovoditelným datem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nebo s dovoditelným datem rozhodnutí správního orgánu, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující posouzení právě ustanovení § 50 správního řádu.

Již výše bylo poznamenáno, že s ohledem na dikci § 79 odst. 1 s. ř. s. se účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, může obrátit na soud ihned, kdy dovodí, že správní orgán který měl ve věci rozhodnout (tj. správní orgán prvního stupně) byl nečinný (tj., když správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu).

Na druhé straně jistě nelze účastníku řízení upírat, aby se podnětem obrátil na orgán odvolací s tím, že se dožaduje jeho postupu podle § 50 správního řádu. K tomu je však nutno uvést, že takový podnět není svou povahou „návrhem“ na zahájení řízení, resp. na pokračování v nedokončeném řízení u jiného správního orgánu, jehož doručení správnímu orgánu by bylo spojeno s účinky zahájení řízení. Takový podnět je za současného právního stavu nejen „nepovinný“, ale také „nenárokový“. I nauka správního práva pro tyto případy stojí na pozici, že účastník řízení může podnět k postupu podle § 50 správního řádu podat, nemá však nárok, aby jeho podnětu bylo vyhověno – viz Mikule, V. in Hendrych, D. a kol.,: *Správní právo, obecná část*, C. H. Beck Praha 2003, str. 560, dále např. Frumarová, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*, Linde Praha 2005, str. 63 a násl. Stávající správní řád s „nárokovostí“ takového podnětu nepočítá a tím spíše s jeho příp. uplatněním nespojuje, a ani nemůže spojit, žádné přímé právní účinky, a to na rozdíl od nového správního řádu, který již se „žádostí“ účastníka v případě nečinnosti počítá. Řízení o daném podnětu v režimu § 50 správního řádu tak nelze podřadit jinému režimu, než režimu správního řízení, zahajovanému z podnětu správního orgánu, ve smyslu § 18 odst. 2 věty druhé správního řádu (*Pokud se řízení zahajuje z podnětu správního orgánu, je řízení zahájeno dnem, kdy tento orgán učinil vůči účastníku řízení první úkon.*) Správní orgán, který rozhoduje v režimu § 50 tak musí tedy nejprve řízení v dané věci „sám zahájit“ provedením prvního úkonu vůči účastníku řízení, z něhož s ohledem na požadavek určitosti a srozumitelnosti právních úkonů musí být zřejmé, že se řízení zahajuje. V podmínkách § 50 správního řádu přitom však musí daný správní orgán nejprve vyřešit otázku, zda *takový*

postup dovoluje povaha věci (tím spíše i to, zda je tento správní orgán k řízení příslušný), nebo zda příp. lze nápravy dosáhnout jinak.

V posuzované věci nejen, že ze žádného úkonu Krajského úřadu Ústeckého kraje nelze dovodit, že by byl úkonem, jímž by se zahajovalo řízení v režimu ustanovení § 50 správního řádu, ale dále je zřetelně zřejmé, že tento orgán dospěl k závěru, že takový postup mu „povaha věci“ nedovoluje, neboť dospěl závěru, že ve věci je příslušný Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Konstrukce ustanovení § 50 správního řádu podle názoru Nejvyššího správního řádu zřetelně míří na odstranění nečinnosti orgánu nižšího stupně, který měl ve věci rozhodnout. Tomu koresponduje i dikce § 79 odst. 1 s. ř. s., v jejímž smyslu se *může domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*. Tak lze nepochybně soudem uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci správnímu orgánu, který měl ve věci původně rozhodnout (tj. správnímu orgánu prvního stupně), a správnímu orgánu, který byl příslušný k řešení nečinnosti v režimu ustanovení § 50 správního řádu by to bylo možné zřejmě jen tehdy, pokud by tento orgán na sebe zahájením řízení rozhodování převzal (poté, co by shledal, že to povaha věci dovoluje a že nelze nápravy dosáhnout jinak), a následně by zůstal nečinný.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však naproti tomu nelze postup podle § 79 odst. 1 s. ř. s. aplikovat vůči správnímu orgánu, který se účastníku řízení jeví příslušným k postupu podle ustanovení § 50 správního řádu, ale který řízení „nepřevzme“ (tj. řízení nezahájí z moci úřední) s tím, že považuje za příslušný jiný správní orgán a neshledá tedy naplnění podmínek, aby mohl a měl v režimu ustanovení § 50 správního řádu řízení zahájit a ve věci rozhodnout. Rozhodování v režimu § 50 správního řádu na správní orgán, který by jinak byl příslušný rozhodovat o odvolání, namísto nečinného správního orgánu prvního stupně, přechází teprve okamžikem, kdy bylo řízení v tomto režimu (§ 50 s. ř. s.) zahájeno tzv. „z jeho podnětu“ (§ 18 odst. 2, věta druhá správního řádu). Teprve tímto okamžikem lze hovořit o „opatření proti nečinnosti“ ve vlastním slova smyslu, tj. o postupu, směřujícím k nápravě. Za tohoto stavu věci potom platí, že „opatřením proti nečinnosti“ podle dle § 50 správního řádu se řízení přenáší, či přechází, na správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání. To proto, že rozhodování nemůže na daný správní orgán přejít, neb řízení nemůže být zahájeno, přímo v důsledku samotného podání podnětu účastníkem. Již výše bylo poznamenáno, že správní řád s takovým podnětem nepočítá, tudíž ani jeho případnému uplatnění nepřiznává žádné právní účinky, a nelze se jich tak nijak legitimně dovolávat (ani soud při své přezkumné činnosti nemůže při daném znění zákona jejich příp. nastoupení přiznat).

V posuzované věci tak podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze na vlastní postup Krajského úřadu Ústeckého kraje, kdy k podnětu stěžovatele krajský úřad řízení v režimu ustanovení § 50 správního řádu nezahájil, aplikovat totéž zákonné ustanovení (§ 50 správního řádu) a charakterizovat jeho přístup k dané věci jako nečinnost. Jako nečinnost lze ve smyslu souhrnu podání stěžovatele, která jsou obsahem spisu, charakterizovat toliko přístup správního orgánu prvního stupně a jenom při příp. včasném podání žaloby na jeho nečinnost bylo možno ve věci rozhodovat a současně i posuzovat, který správní orgán je v dané věci příslušný rozhodnout. Takovouto žalobu však stěžovatel, kterou mohl reálně podat namísto podnětu ke krajskému úřadu, nepodal.

Pokud se stěžovatel na podporu své argumentace v kasační stížnosti dovolává nálezu ÚS ze dne 1. 10. 1997, sp. zn. II. ÚS 366/96, k tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že v tam posuzované věci šlo o poněkud jinou situaci. Z dikce ustanovení § 50 správního řádu nelze, s ohledem na výše uvedené, nikterak dovodit, že „opatření proti nečinnosti“ je v dispozici účastníka řízení, resp. že podnět účastníka řízení k opatření proti nečinnosti je „tímto samotným opatřením“, v jehož důsledku již bez dalšího je správní orgán, který by byl jinak příslušný k rozhodnutí o odvolání, povinen ve věci přímo rozhodnout. Navíc je třeba poznamenat, v době rozhodování označené věci u Ústavního soudu nebyl součástí našeho právního řádu dnešní soudní řád správní, a tudíž předmětem posuzování u Ústavního soudu nebylo, neb ani nemohlo být, vyložení a posouzení souvislostí režimu ustanovení § 79 a 80 s. ř. s. a jejich dopadu na případný postup podle ustanovení § 50 správního řádu.

Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že v posuzované věci bylo třeba jednoroční lhůtu podle § 80 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby proti nečinnosti počítat od dovoditelného data rozhodnutí ve věci, odvozovaného od podání návrhu stěžovatele na dokončení konfiskačního řízení ke správnímu orgánu, který měl podle názoru stěžovatele ve věci rozhodnout jako správní orgán prvního stupně. Podmínky pro to, aby byla tato lhůta spojována až s datem, dovoditelným od podání podnětu pro vydání rozhodnutí podle § 50 správního řádu odvolacímu orgánu, splněny nebyly.

Proto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že Krajský soud v Ústí nad Labem postupoval a rozhodl správně, když žalobu stěžovatele proti nečinnosti podanou až poté, co uplynula stanovená jednoroční lhůta od data předpokládatelného vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který měl ve věci rozhodnout, jako opožděnou odmítl.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v souzené věci neshledal stěžovatelem uváděné skutečnosti, ve spojení s ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., za opodstatněné. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.. Žalobce ve věci neměl úspěch a protože žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 26. října 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu