



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobkyně A. P., zastoupené JUDr. Hanou Bachrachovou LL. M., advokátkou se sídlem v Praze 8, Včelařská 9, proti žalovanému Krajskému úřadu Jihočeského kraje, České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, zastoupenému JUDr. Miroslavem Syllou, advokátem se sídlem Praha 2, Slezská 13, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 8. 2005, čj. 10 Ca 77/2005 – 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.
- II. Žalobkyně je povinna zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 1075 Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá přezkoumání a zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým (po spojení věcí vedených u tohoto soudu pod sp. zn. 10 Ca 77/2005 a 10 Ca 116/2005) byla odmítnuta žaloba a byl zamítnut návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření.

Jak vyplývá z odůvodnění tohoto usnesení, krajský soud vycházel z toho, že stěžovatelka se žalobou domáhala ochrany před nečinností správního orgánu

a to žalovaného Krajského úřadu Jihočeského kraje s odůvodněním, že žalovaný přes opakované urgencye odmítl „vyřídit“ opravný prostředek podaný dne 17. 10. 1945, kterým byl konfiskován majetek JUDr. A. S.. Tento soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně (aniž by se zabýval její důvodností). Poukázal na to, že teprve soudním řádem správním byla na území České republiky svěřena správnímu soudnictví ochrana proti některým druhům nečinností správních orgánů. Doposud takovouto soudní ochranu mohl poskytovat jen Ústavní soud. Retroaktivita ohledně žaloby proti nečinnosti správního orgánu řešena v s. ř. s. není. Žalobkyně tedy mohla tuto žalobu podat nejdříve dne 1. 1. 2003 a od tohoto okamžiku je nutno počítat lhůtu dle § 80 odst. 1 s. ř. s. Ve správním řádu účinném v době podání odvolání lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena nebyla. Proto krajský soud dovodil, že pro běh lhůty by bylo rozhodující, kdy vůči správnímu orgánu byl učiněn poslední úkon, tedy podání opravného prostředku dne 17. 10. 1945, ovšem se zřetelem na nabytí účinnosti s. ř. s. dne 1. 1. 2003, jednorocní lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti uplynula dnem 31. 12. 2003. Žaloba byla však podána až dne 15. 5. 2005.

Pokud se týká návrhu na vydání předběžného opatření krajský soud dospěl k závěru, že důvod tohoto opatření žalobkyně v návrhu pouze tvrdí, aniž by jakkoli osvědčila, proč se v tomto návrhu uvedené správní orgány mají zdržet dispozice s přesně nespecifikovaným movitým a nemovitým majetkem.

Stěžovatelka v kasační stížnosti v první řadě (pod bodem I) dovozuje nepřesnost (nejasnost) některých částí odůvodnění napadeného usnesení. Dále uvádí, že rozporuplné závěry krajského soudu odporují zásadě „*iustitia nemini neganda*“, tj. že spravedlnost nemá být nikomu odepřena, a každý má právo, aby o jeho věci bylo rozhodnuto. Poukazuje především na to, že posledním úkonem vůči správnímu orgánu učiněným nebylo podání odvolání JUDr. A. S. v roce 1945, ale podání žalobkyně ze dne 28. 2. 2005, kterým se obrátila na žalovaného s žádostí, aby dokončil odvolací řízení a řízení o poskytnutí výjimky z konfiskace. Žalovaný na toto podání reagoval dopisem ze dne 18. 3. 2005. Posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. bylo tedy toto podání žalobkyně, resp. odpověď žalovaného. Protože žaloba byla podána dne 15. 5. 2005, bylo tak učiněno v jednorocní zákonné lhůtě – pokud by tato lhůta byla vůbec rozhodující. Krajský soud nevzal ani v úvahu, že žalobkyně se dozvěděla o tom, že žalovaný je orgánem kompetentním k rozhodnutí o podaných námitkách a odvolání teprve z expertizy Ú. s. a p. A. v., vypracované dne 10. 12. 2004. Tedy ani od tohoto data neuplynula zmíněná jednorocní lhůta. Je třeba vzít zřetel i na to, že žalobkyně se až z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 683/2002 dozvěděla, že bez vydání pravomocného správního rozhodnutí ve věci konfiskace majetku JUDr. A. S. nemůže ve svých řízeních, kde se domáhala vrácení majetku, pokračovat. Krajský soud tuto možnost žalobkyni (dle jejího názoru) upírá tvrzením, že právní úprava platná od 1. 1. 2003 v roce 1945 neexistovala. Konečně stěžovatelka uvádí, že

krajský soud svoji úvahu omezil pouze na zkoumání existence lhůty pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu a nezabýval se vůbec skutečností, že již před vydáním soudního řádu správního existovala možnost domáhat se konání správního orgánu, resp. zákazu jeho nečinnosti a povinnosti vydat rozhodnutí a poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV ÚS 114/96. Soudní řád správní jen umocnil a rozšířil právní bázi, na základě které soudy v této věci mohou rozhodovat.

Pokud se týká rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, stěžovatelka dovozuje, že soud nepostupoval podle zásad § 38 s. ř. s. Žalobkyně dostatečně doložila, že má naléhavý zájem na vydání „tohoto výjimečného prostředku“, když je majetek, který byl neoprávněně vyvlastněn, před pravomocným rozhodnutím orgánu státní správy o opravném prostředku neoprávněně zcizován.

V dodatku ke kasační stížnosti stěžovatelka zejména poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. I ÚS 535/2000 s tím, že krajský soud se ve svém rozhodnutí nemůže odvolávat na uplynutí lhůty stanovené § 80 s. ř. s., protože na základě poučení orgánů státní správy, že žádný orgán (zřejmě který by měl rozhodnout o odvolání) již neexistuje, až do zjištění příslušného orgánu nemohla být žaloba podána.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že má za to, že právní názor, o němž je opřeno napadené rozhodnutí, je správný. Délka lhůty pro podání žaloby je stanovena v § 80 odst. 1 s. ř. s. obecně jeden rok. Soud správně dovodil, že v daném případě lhůta pro podání žaloby skončila dříve, než byla žaloba podána. Na tomto právním hodnocení dle názoru žalovaného nic nemění důvody uváděné žalobkyní v kasační stížnosti. Žalovaný má zejména za to, že začátek běhu lhůty k podání žaloby nemůže žalobkyně odvozovat od data expertizy. Žalovaný proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích v rozsahu důvodů kasační stížnosti, přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

V prvé řadě je třeba přisvědčit závěru krajského soudu, že až do účinnosti soudního řádu správního na území České republiky nebyla právní úprava ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví. To upravil teprve tento zákon v hlavě II dílu 2 (§ 79-81). Jednou ze základních podmínek úspěšnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu je, že tato nečinnost trvá nejen v době podání žaloby, ale i v době vydání rozsudku (viz § 81 s. ř. s.).

V daném případě je třeba posoudit, zda a za jakých podmínek je možno se domáhat této nápravy žalobou, pokud nečinnost již vznikla před účinností soudního řádu správního a – dle tvrzení v žalobě – trvá i po 31. 12. 2002. Soudní řád správní, ani jiný zákon neobsahuje přechodné ustanovení, které by upravovalo tuto otázku, tj. např. ustanovení stanovící, že takovouto žalobou je možno se domáhat nápravy až u průtahů vzniklých po účinnosti s. ř. s., nebo by byly upraveny zvláštní lhůty pro podání takovýchto žalob pro přechodné období a pod. Při absenci takovýchto přechodných ustanovení je nutno učinit závěr, že pokud k nečinnosti správního orgánu došlo již před účinností s. ř. s. a tato nečinnost trvá i po 31. 12. 2002, je žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. počínaje dnem 1. 1. 2003 zásadně možná. U lhůt k podání žaloby je nutno při tomto nedostatku přechodné úpravy vycházet z ustanovení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.

V těchto případech je třeba vzít zřetel i na další zásadu, že lhůta k uplatnění práva nemůže zásadně začít běžet dříve, než bylo možné – se zřetelem na stávající právní úpravu – právo uplatnit poprvé (v tomto případě podat žalobu). Bylo by za zmíněné situace (nedostatku přechodných ustanovení) nepřípustné, aby lhůta k podání žaloby začala nejen běžet dříve, ale příp. by i skončila, než bylo možné žalobu vůbec podat. I když tedy skutečnosti, na které § 80 odst. 1 s. ř. s. váže počátek lhůty nastaly před 1. 1. 2003, začala – za situace, že nečinnost i nadále trvá – tato lhůta běžet až tímto dnem (nabytím účinnosti s. ř. s.).

Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. 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 správní úkon. V této věci se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti spočívající v nevyřízení odvolání a žádosti o udělení výjimky zkonfiskace podaných JUDr. A. S. dne 5. 10. 1945. V této době účinný procesní předpis - vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o nařízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) ustanovení o konkrétní lhůtě (lhůtách) k vydání rozhodnutí, jak dovodil i krajský soud v napadeném usnesení, neměl. Posledním úkonem účastníka řízení bylo toto odvolání, přičemž z ničeho nevyplývá, že by účastník řízení (žalobkyně či její právní předchůdce) či správní orgán později učinili další úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s.

Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení a pod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má zato, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. vychází

mj. i z toho, že je na účastníku řízení, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené, zákonem stanovené lhůtě. Pokud by za úkon ve smyslu závěrečné části ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. byla naopak považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i případech, když již od posledního (předchozího) úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprocesním úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.

Se zřetelem na další námitky stěžovatelky v kasační stížnosti je třeba pro úplnost uvést následující.

Lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. Již z tohoto důvodu nemůže být okamžik vědomosti žalobkyně o tom, vůči komu má žaloba směřovat, rozhodující. Ostatně i v případě subjektivních lhůt je rozhodující vědomost o podstatných skutkových okolnostech a nikoli vědomost „právní“, tj. schopnost subsumpce skutkových okolností pod příslušnou právní úpravou. Nutno připustit, že bezesporu posouzení právní otázky zda a který správní orgán měl rozhodnout o odvolání právního předchůdce stěžovatelky není v této právní věci jednoduché. Lhůta jednoho roku je však i pro posouzení takovýchto složitých případů dostatečně dlouhá. Protože jde o prostředek k odstranění nečinnosti, nelze vždy očekávat větší součinnost správních orgánů, včetně příslušných právních poučení, deklarování, že právě tento orgán má být žalovaným a pod. Navíc v tomto konkrétním případě skutečná doba, kdy stěžovatelka mohla zvažovat podání této žaloby, a mohla si opatřit i potřebná právní posouzení, byla delší než zmíněná jednoroční lhůta. O takového žalobě mohla uvažovat již od okamžiku, kdy soudní řád správní nabyl platnosti (od publikace ve Sbírce zákonů, ovšem s možností ji podat od 1. 1. 2003).

Krajský soud se odpovídajícím způsobem vypořádal i s tím, že před 1. 1. 2003 bylo možno ochrany proti nečinnosti se domáhat u Ústavního soudu. To však na otázku, zda a za jakých podmínek byl možno se ochrany domáhat žalobou ve správním soudnictví, nemá žádný podstatný vliv.

Závěr krajského soudu o tom, že žaloba byla podána opožděně, je tedy správný. Proto kasační stížnost směřující proti odmítnutí žaloby, nebyla shledána důvodnou.

Předběžné opatření podle § 38 s. ř. s. je vydáváno v průběhu řízení o věci samé, v tomto případě po podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu a zaniká nejpozději dnem, kdy rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, se stalo vykonatelným. Jestliže v daném případě došlo k ukončení řízení odmítnutím žaloby, přičemž i v rámci řízení o kasační stížnosti byl postup podle

§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. shledán důvodným, nemůže dojít k samostatnému zrušení rozhodnutí o zamítnutí předběžného opatření. Proto i v tomto směru byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl v souladu s § 120 ve spojení s § 60 odst. 1 s. ř. s. Neúspěšné stěžovatelce náhrada nepřísluší, úspěšnému žalovanému soud přiznal náhradu za právní zastoupení advokátem a to za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) včetně přísl. náhrady hotových výdajů [§ 9 odst. 3 písm. b), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb.] v celkové částce 1075 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2006

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu