



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Čapkem, advokátem se sídlem v Hradci Králové 3, Komenského 241, proti žalovanému: **Ministerstvo financí** se sídlem Praha 1, Letenská 15, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 Ca 104/2004, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 11 Ca 104/2004 – 46,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 11 Ca 104/2004 – 46, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce brojí včas podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o náhradě za znárodněný majetek žalobce dle dekretu prezidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dekret č. 100/1945 Sb.“).

Žalovaný k návrhu žalobce správní řízení ve věci náhrady podle dekretu č. 100/1945 Sb. za znárodněný majetek „E. H.“ nezahájil s odůvodněním, že nejsou splněny další zákonné podmínky dané touto platnou právní normou. Vzhledem k absenci příslušných prováděcích předpisů, dle kterých se mělo řídit správní řízení při poskytování náhrady, nelze podle názoru žalovaného na daný případ aplikovat správní řád.

V žalobě podané proti nečinnosti žalovaného žalobce předně poukazuje na chybný právní názor žalovaného ohledně nemožnosti aplikace správního řádu na řízení o nároku

žalobce. Dikce ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu (v celém textu míněn zákon č. 71/1967 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů; s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem – pozn. soudu) dopadá dle žalobce na jeho případ. Zvláštní zákon by musel obsahovat výslovné ustanovení o vyloučení aplikace správního řádu v případě, kdy jeho úprava rozhodování naplňuje všechny znaky uvedené v citovaném ustanovení, pokud je jeho cílem, aby obecnou úpravu správního řízení obsaženou ve správním řádu nebylo možné použít. Dekret č. 100/1945 Sb., který upravuje nárok žalobce, však žádné ustanovení o vyloučení použití správního řádu neobsahuje a naopak, ve svém ustanovení § 11 odst. 5 výslovně uvádí, že pro řízení o náhradě platí předpisy o správním řízení. S odkazem na nález Ústavního soudu II. ÚS 366/1997 ze dne 1. 10. 1997 namítá porušení postupem žalovaného jeho ústavně zaručených práv ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právní úpravy obsažené v oddílu druhém správního řádu, jmenovitě ust. § 3.

Rozsudkem ze dne 31. 5. 2005, č. j. 11 Ca 104/2004 – 46, Městský soud v Praze žalobu žalobce jako nedůvodnou zamítl. Městský soud nejprve vážil otázku pasivní legitimace a uzavřel, že ministr financí, oprávněný rozhodovat o náhradě podle § 7 odst. 6 dekretu č. 100/1945 Sb., není sám o sobě správním orgánem, nýbrž osobou stojící v čele tohoto správního orgánu. V tom vycházel z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (Boh. A 1729/47 30296). Za správné tak uznal označení Ministerstva financí za žalovaného.

Dále se městský soud zabýval otázkou, zda žalovaný měl zákonem stanovenou povinnost rozhodnout o žádosti o poskytnutí náhrady za znárodněný majetek podle dekretu č. 100/1945 Sb., tedy otázkou, zda povinnost žalovaného vyplývá jak z procesních, tak hmotněprávních předpisů. Za procesní předpis označil správní řád č. 71/1967 Sb., jako předpis, jehož je třeba užít v době, kdy má být rozhodováno. Při posuzování otázky existence hmotněprávní úpravy vycházel městský soud z názoru Ústavního soudu ČR vyjádřeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/94, že dekrety byly výjimečnou právní normou odpovídající společenskopolitickým podmínkám v době jejich vydání. Svou povahou byly dekrety právním předpisem „jednorázovým“, aniž bylo jejich záměrem upravovat normativním způsobem blíže neurčený okruh právních vztahů dále do budoucna. Dekret v daném případě stanovil zásadu, že za znárodněný majetek přísluší náhrada (není-li stanoveno jinak) a o náhradě příslušelo rozhodnout ministerstvu financí v dohodě s věcně příslušným ministerstvem. Dále dekret předpokládal, že náhrada bude poskytnuta v plnění obdobných dávek z národního pojištění, přičemž ve vztahu k těmto druhům náhrad mělo být vydáno nařízení vlády nebo měla být poskytnuta náhrada v cenných papírech vydaných Fondem národního hospodářství. Předpokládané vládní nařízení však nebylo vydáno a vládní nařízení o Fondu znárodněného hospodářství č. 253/1948 Sb. bylo zrušeno zákonem č. 106/1951 Sb. Stát tak podle městského soudu nevytvořil právní rámec k realizaci poskytnutí náhrad.

Při posuzování otázky, zda lze žalovanému uložit povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o náhradu za znárodněný majetek, městský soud přihlížel především ke specifickému a „jednorázovému“ charakteru „Benešových dekretů“, a i zde vycházel z nálezu pléna Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/94, že již nezakládají právní vztahy. Normativní akty poválečného zákonodárství představují uzavřený okruh problémů, v té době splnily svůj účel a nadále postrádají konstitutivní charakter. Z tohoto nálezu Ústavního soudu městský soud dovodil, že nelze-li s úspěchem podle dekretu č. 100/1945 Sb. v současné době provést znárodnění, nelze se rovněž domáhat vydání rozhodnutí o vyplacení náhrady za znárodnění.

Městský soud tak zhodnotil, že k závěru o nečinnosti žalovaného, resp. povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí, není dána hmotněprávní úprava, existence procesněprávní úpravy k úspěchu návrhu nestačí. Není-li žalovaný oprávněn vydat požadované rozhodnutí, nelze mu vytýkat ani nečinnost, neboť zde není hmotněprávní norma, podle které by mohl o žádosti žalobce rozhodnout.

Na závěr městský soud uvedl, že nepovažuje za porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s ust. § 3 správního řádu skutečnost, že stanovisko žalovaného bylo žalobci sděleno neformálním přípisem a nikoliv správním rozhodnutím. Řádné správní řízení lze vést pouze tehdy, pokud existuje příslušná hmotněprávní úprava, podle níž by mělo být vydáno rozhodnutí ve věci samé. Chybí-li takový hmotněprávní předpis, nelze správní řízení vůbec zahájit.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž namítl nezákonnost rozhodnutí soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Pochybení městského soudu spatřuje stěžovatel v aplikaci nesprávného právního předpisu na nárok stěžovatele na vyplacení náhrady za znárodněný majetek. Stěžovatel tvrdí, že městský soud vycházel ze skutečnosti, že jeho majetek byl znárodněn podle dekretu č. 100/1945 Sb., ačkoliv byl majetek stěžovatele znárodněn podle právního předpisu jiného, a to zákona č. 118/1948 Sb., o organizaci velkoobchodní činnosti a o znárodnění velkoobchodních podniků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 118/1948 Sb.“). Nárok na náhradu za znárodněný majetek pak zakládá také citovaný zákon, dekret č. 100/1945 Sb. pouze upravuje podrobnosti nároku vyplývajícího ze zákona č. 118/1948 Sb.

Stěžovatel dále nesouhlasí s tvrzením městského soudu o „jednorázovosti“ dekretu č. 100/1945 Sb., zejména pokud jde o jeho právní úpravu náhrady za znárodnění, jakož i odkazy na tento právní předpis některými předpisy z let padesátých. Zmíněný dekret upravoval vztah mezi státem a vlastníky znárodněného majetku. Obsahem tohoto vztahu byla nejen povinnost vlastníka předat státu znárodněný majetek a tomu odpovídající právo státu, ale i povinnost státu poskytnout za znárodněný majetek náhradu a tomu odpovídající právo vlastníků takového majetku na příslušnou náhradu. Jednorázovost předpisu neznamená zánik těchto práv po určité době, ale pouze to, že předpis nedopadá na další podobné vztahy v budoucnu vzniklé. Tvrzená jednorázovost nemůže mít podle názoru stěžovatele vliv na trvání právních vztahů takovým jednorázovým způsobem založených. S ohledem na výše uvedené tedy odmítá tvrzení městského soudu, že pokud nelze s úspěchem podle dekretu č. 100/1945 Sb. provést v současné době znárodnění, nelze se s úspěchem domáhat vydání rozhodnutí o vyplacení náhrady za znárodněný majetek. V případě nároku stěžovatele na vyplacení náhrady za znárodněný majetek se jedná o právní vztah vzniklý v roce 1948, který však existuje do dnešního dne. Zákon č. 118/1948 Sb. nebyl nikdy zrušen a ani jednotlivé nároky jím upravené nebyly žádným předpisem zrušeny a trvají dodnes, pokud nebyly v mezidobí uspokojeny, což se v případě stěžovatele dosud nestalo.

Za nesprávné posouzení právní otázky považuje stěžovatel také samotné tvrzení městského soudu o tom, že restituční předpisy vylučují poskytnutí náhrady za znárodnění majetku. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že restituční předpisy jsou ve vztahu k předpisům zakládajícím nárok na náhradu za znárodnění předpisy speciálními, a jako takové mají před znárodněvacími předpisy přednost. Restituční a znárodněvací předpisy upravují v případě stěžovatele zcela odlišné nároky (nárok stěžovatele na vydání

znárodněných věcí a nárok stěžovatele na náhradu za znárodněné věci) a mohou tudíž obstát vedle sebe.

Žalovaný ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou. Plně se ztotožňuje se závěry městského soudu v odůvodnění napadeného rozsudku. K námitce aplikace nesprávného právního předpisu upozorňuje na ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 118/1948 Sb., které odkazuje v otázce náhrady za znárodněný majetek na dekret č. 100/1945 Sb. Nesouhlasí s názorem stěžovatele, že náhradu za znárodnění lze řešit zároveň podle restitučních i znárodnovacích předpisů, neboť by se mohlo jednat o duplicitní plnění ze strany státu a bezdůvodné obohacení ve smyslu § 451 a násl. občanského zákoníku. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvod odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud při tom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel uvedl důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něž lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

V posuzované věci se jednalo o žalobu na ochranu před nečinností žalovaného správního orgánu, kterou městský soud neshledal důvodnou proto, že podle jeho názoru nebyla dána pravomoc správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud předně poukazuje na právní názor, jenž zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2006 – 91, kde vyslovil: „*Podáním návrhu Ministerstvu financí na poskytnutí náhrady za majetek znárodněný podle dekretu presidenta republiky o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků č. 100/1945 Sb. je zahájeno správní řízení. O takovém návrhu je Ministerstvo financí povinno rozhodnout. Neučiní-li tak, jedná se o nečinnost ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.*“.

Městský soud na případ stěžovatele aplikoval správné právní předpisy, které však nesprávně vyložil. Nijak nezpochybnil skutečnost, že majetek stěžovatele byl znárodněn podle zákona č. 118/1948 Sb., jak stěžovatel v kasační stížnosti namítá. Nárok na náhradu za znárodněný majetek sice vznikl na základě zákona č. 118/1948 Sb., nicméně podle jeho ustanovení § 13 odst. 1 platí o náhradě přiměřeně ustanovení §§ 7 až 11 dekretu č. 100/1945 Sb. Sám žalobce v podané žalobě předjímal aplikační postup žalovaného, když v otázkách náhrady za majetek, jenž mu byl znárodněn na základě zákona č. 118/1948 Sb. měl žalovaný užít příslušná ustanovení dekretu č. 100/1945 Sb., na něž zákon č. 118/1948 Sb. odkazuje.

Dekret č. 100/1945 Sb., ve znění novel provedených zákonem č. 114/1948 Sb. a č. 106/1950 Sb., předpokládal, pokud nešlo o subjekty vyjmenované v ust. § 7, poskytnutí náhrady za znárodněný majetek a stanovil určitá pravidla pro určení její výše (§ 8). V původním znění světil pravomoc rozhodovat o náhradě a způsobu placení ministru průmyslu v dohodě s ministrem financí (§ 10), novela provedená zákonem č. 106/1950 Sb.

tuto pravomoc přenesla na ministra financí v dohodě s věcně příslušným ministrem (§ 11 dekretu ve znění po novele). Fond znárodněného hospodářství (tento název byl užit v původním znění dekretu) byl zřízen vládním nařízením č. 253/1948 Sb. mj. k provádění náhradové služby podle dekretu č. 100/1945 Sb. a byly určeny jeho orgány a zásady hospodaření. Toto vládní nařízení bylo zrušeno zákonem č. 106/1951 Sb., o úpravě financování národních a komunálních podniků. Nařízení vlády k poskytnutí náhrady předpokládané dekretem vydáno nebylo.

Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu v jeho závěru o pasivní legitimaci. Ministr financí, oprávněný rozhodovat o náhradě podle ust. § 7 odst. 6 dekretu č. 100/1945 Sb., není sám o sobě správním orgánem, nýbrž osobou stojící v čele tohoto správního orgánu. To odpovídá ust. § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů a odpovídající je i odkaz na judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (Boh. A 1729/47 30296).

Dekret č. 100/1945 Sb. zrušen nebyl, ostatně v roce 1990 byl dotčen zákonem č. 105/1990 Sb. tak, že ust. § 2 dekretu (stejně jako jiných znárodnovacích předpisů) se nadále neužije. Městský soud při úvaze o povaze dekretů argumentoval nálezem Ústavního soudu ze dne 8. března 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94 zveřejněného pod č. 55/1995 Sb., obsáhle z něho citoval a přejal jeho závěr o tom, že dekrety byly ve své době legálními a legitimními akty, které již splnily svůj účel a v současné době proto nezakládají právní vztahy a nadále nemají konstitutivní charakter. Tímto nálezem ovšem bylo rozhodováno o návrhu na zrušení jednoho z dekretů (č. 108/1945 Sb.), proto jím také byla především posuzována otázka, zda tyto dekrety dostojí ústavním požadavkům a zda je namístě jejich zrušení či nikoliv.

Takové posouzení Ústavního soudu však podle názoru Nejvyššího správního soudu nepopírá existenci a platnost dekretů, včetně dekretu č. 105/1945 Sb. (naopak z ní vychází), a proto nelze dospět k závěru, který učinil městský soud, že hmotněprávní úprava nároku stěžovatele neexistuje. Tím samozřejmě není řešeno, zda lze uplatněnému nároku vyhovět či nikoliv.

Ustanovení § 11 dekretu č. 100/1945 Sb. výslovně podřídilo řízení o náhradě za znárodněný majetek správnímu řádu. Městskému soudu tak lze přisvědčit v názoru, že v době podání návrhu byl rozhodným procesním předpisem správní řád. Následný závěr městského soudu, že pokud není hmotněprávního podkladu pro vyhovění návrhu, pak podaný návrh správní řízení vůbec nezahájil, je však nesprávný. Dekret formálně zrušen nebyl a platí-li pro řízení správní řád, návrh tedy vyvolal zahájení správního řízení. Nejednalo se totiž o pouhý neformální dotaz na možnost aplikace dekretu č. 100/1945 Sb., ale o návrh odpovídající požadavkům ust. § 19 správního řádu. Ani nedostatek hmotněprávního podkladu pro možnost vyhovění návrhu nemůže znamenat, že řízení nebude v takovém případě formálně ukončeno rozhodnutím.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení ze dne 24. 7. 2007 proto neakceptoval názor obiter dictum stručně vyslovený Ústavním soudem v usnesení sp. zn. II. ÚS 14/03 o tom, že návrh, jímž je požadována náhrada podle předpisu, který již nezakládá právní vztahy, není návrhem zahajujícím správní řízení. Rozšířený senát přitom vycházel z odlišného účinku této formy rozhodnutí Ústavního soudu oproti nálezům ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy a z faktu, že vyslovený názor nepatřil mezi nosné důvody rozhodnutí.

Návrh, který je opřený o platný právní předpis a který není podán zjevně mimo možnou pravomoc a působnost správního orgánu, jemuž je adresován, je návrhem způsobilým zahájit správní řízení. Tuto možnou pravomoc a působnost je třeba dovodit z dekretu č. 100/1945 Sb. a výše citovaných právních předpisů. Založil-li tedy dekret pravomoc některého z orgánů státní správy o nárocích z něho plynoucích rozhodovat ve správním řízení, nemohla tato pravomoc zaniknout v důsledku určité neaktuálnosti dekretu, když především Ústavním soudem deklarované postavení dekretů v současné době je třeba vztahovat zejména k jejich sankční funkci. Za situace, kdy nemožnost vyhovění návrhu vyžadovala obsáhlé právní argumentace, nelze dospět k závěru, že se jednalo o podání, které účinky zahájení správního řízení nemá.

Z obecného hlediska je třeba poukázat na skutečnost, že ten, kdo se návrhem obrátí na správní orgán, má nárok na určitý procesní postup, který mu umožňuje bránit jeho právní pozici. Proto se také procesní předpisy tvoří - aby byla dána pravidla postupu jak žadatele, tak i správního orgánu. Z nich plyne jistota o předvídatelném a postupu správního orgánu. Pokud se takovým návrhem nikdo nezabývá, ztěžuje tím možnost uplatnění tvrzených práv a v návaznosti dále znemožňuje soudní ochranu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Je sice pravdou, že i proti nečinnosti správního orgánu lze brojit správní žalobou (§ 79 a násl. s. ř. s.), ovšem zde jde o institut ochrany, kterým je řešena právě ta nevůle správního orgánu jakékoliv rozhodnutí o návrhu vydat, a neumožňuje věcné posouzení nároku samého. Tento institut je jistě vítanou pomocí, neboť cestu ke konečnému řešení otevírá, ale současně ji i oddaluje.

Jen postupy odpovídající procesním předpisům naplňují základní zásadu správního řádu vyjádřenou v ust. § 3 odst. 4 správního řádu, podle níž jsou správní orgány povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že za dané situace byl žalovaný správní orgán povinen vydat správní rozhodnutí, a to bez ohledu na jeho možný obsah. Nejedná se o případ nepřislušného správního orgánu, u něhož podáním návrhu řízení zahájeno není (k tomu srovnej komentář ke správnímu řádu, Vopálka, Šimůnková, Šolín, C. H. Beck 1999, str. 56). Ostatně i v případě podání návrhu k orgánu nepřislušnému je třeba zachovat žadateli nárok na odpovídající procesní postup spočívající v postoupení věci orgánu příslušnému.

Vzhledem k tomu, že bylo návrhem stěžovatele podaným žalovanému zahájeno správní řízení podle ust. § 18 odst. 2 správního řádu č. 71/1967 Sb., byl žalovaný povinen toto správní řízení ukončit rozhodnutím. Neučinil-li tak ve lhůtě stanovené v ust. § 49 odst. 1, 2 správního řádu (k tomu srovnej § 71 stávajícího správního řádu č. 500/2004 Sb.), byl splněn základní předpoklad pro žalobu na ochranu před nečinností ve smyslu ust. § 79 a násl. s. ř. s.

Žalobou proti nečinnosti podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle ust. § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu 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 vůči žalobci učiněn poslední úkon.

Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že v daném případě se jednalo o nečinnost žalovaného a bylo povinností městského soudu posoudit naplnění všech žalobních podmínek stanovených zákonem. Kasační stížnost je důvodná a proto Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc současně vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 9. října 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

