

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobců: **a) M. J., b) J. P., c) Mgr. J. P., d) K. R. P., e) J. P.,** ad a-e) zastoupených JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Dukelská 15, proti žalovanému: **Ministerstvu financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 15, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 9 Ca 288/2003 - 32,

t a k t o :

- I.** Ministerstvo financí **je povinno** rozhodnout o návrhu na poskytnutí náhrady za majetek znárodněný podle dekretu presidenta republiky o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků č. 100/1945 Sb.
- II.** Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobci jako stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, jímž byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného, spočívající v neskončeném správním řízení o jejich návrhu ze dne 31. 7. 2003 na stanovení náhrady za znárodněný majetek společnosti „F., výroba desek, filmů a chemických preparátů, spol. s r. o. v Hradci Králové“ (dále jen „F.“).

Žaloba stála na tvrzení, že dekretem ministra průmyslu z 24. 10. 1945, č. j. II-232919/1945 byla ve společnosti „F.“ zavedena národní správa. Vyhláškou ministra průmyslu ze dne 7. 3. 1946, uveřejněnou pod č. 964 v Úředním listě republiky Československé dne 4. 4. 1946, částce 58, byla převedena majetková podstata společnosti „F.“ na národní podnik S. p. ch. a h. v. se sídlem v P. Vzhledem k tomu, že nikdy nebylo provedeno náhradové řízení, které dekret č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, předpokládal, domáhali se žalobci jako právní nástupci původních vlastníků zahájení řízení a rozhodnutí o výši náhrady u žalovaného návrhem podaným dne 31. 7. 2003. Žalovaný ovšem dopisem z 30. 9. 2003 označil náhradu za vyloučenou a návrh za nevyvolávající zahájení správní řízení.

Městský soud vycházel ze specifického a „jednorázového“ charakteru dekretů prezidenta republiky, a s poukazem na judikaturu Ústavního soudu vyslovil, že již nezakládají právní vztahy. Proto v současné době podle nich nejen nelze provést znárodnění, ale ani domáhat se vydání rozhodnutí o vyplacení náhrady za znárodnění. Městský soud tak zhodnotil, že k závěru o nečinnosti žalovaného není dána hmotně právní úprava, existence procesněprávní úpravy k úspěchu návrhu nestačí. Není-li v pravomoci žalovaného vydat

požadované rozhodnutí, nelze mu vytýkat ani nečinnost. Řádné správní řízení lze vyžadovat toliko tam, kde existuje příslušná hmotněprávní úprava, podle níž by mělo být rozhodnutí vydáno. Není-li jí, nelze správní řízení vůbec zahájit.

Proti tomu stěžovatelé v kasační stížnosti namítli nezákonnost rozhodnutí soudu spočívající v nesprávném právním názoru. V doplnění kasační stížnosti uvedli, že ve skutkově obdobné věci týž městský soud rozsudkem ze dne 29. 10. 2004, sp. zn. 8 Ca 282/2003 žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí o náhradě za znárodněný majetek. Soud v označeném rozhodnutí vycházel z argumentace, kterou stěžovatelé uplatňují v této věci, a to:

- dekret presidenta republiky č. 100/1945 Sb. je platným a účinným právním předpisem,
- z § 8 dekretu vyplývá, že právo na náhradu není vázáno na vydání dalších předpisů,
- podle § 11 odst. 5 dekretu platí pro řízení v současné době správní řád
- nevydání vládního nařízení nebrání náhradě, na níž zakládá nárok přímo dekret.

Stěžovatelé jsou proto názoru, že žalovanému měla být uložena povinnost o návrhu rozhodnout, i když uznávají, že otázka, zda má být návrhu vyhověno, není otázkou řešitelnou v tomto řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou, neboť skutečnost, že nedošlo k vyplacení náhrady podle dekretu, nelze posuzovat izolovaně od restitučních předpisů.

Názor městského soudu vyslovený v kasační stížnosti napadeném rozsudku odpovídá právnímu názoru zastávanému doposud Nejvyšším správním soudem. Rozsudkem ze dne 14. 2. 2006, č. j. 5 Ans 8/2005 - 63, zveřejněným pod č. 1248 Sb. NSS, bylo totiž vysloveno, že Ministerstvo financí nelze v současné době považovat za správní orgán, který by měl povinnost vydat rozhodnutí o náhradě za znárodněný majetek ve smyslu dekretu č. 100/1945 Sb. Za odpovídající zákonu zde soud označil postup ministerstva, které se návrhem odmítlo zabývat a neshledal u něho namítanou nečinnost.

Rozhodující druhý senát při předběžné poradě dospěl k odlišnému právnímu závěru, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát vycházel z následujících zjištění vyplývajících ze správního a soudního spisu.

Návrhem doručeným žalovanému dne 15. 8. 2003 se stěžovatelé domáhali jako pozůstalí po J. a V.P. náhrady za znárodněný podnik „F.“, jehož byli jmenovaní společníky. Poukázali na znárodnění vyhláškou ministra průmyslu ze dne 7. 3. 1946 a na neuspokojený nárok vyplývající z § 7 odst. 3, § 8 odst. 2 a § 9 dekretu č. 100/1945 Sb., podle něhož bylo znárodnění provedeno. K návrhu připojili doklady, od nichž odvozovali oprávněnost nároku.

Návrh byl žalovaným vyřízen přípisem ze dne 30. 9. 2003 odkazujícím na nedostatek prováděcích předpisů k dekretu č. 100/1945 Sb., na nemožnost aplikace správního řádu a možnost uplatnit nárok u Obvodního soudu pro Prahu 1.

Při posouzení věci rozšířený senát vážil právní úpravu, o níž se návrh opíral. Dekret č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, ve znění novel provedených zákonem č. 114/1948 Sb. a č. 106/1950 Sb., předpokládal, pokud nešlo

o subjekty vyjmenované v § 7, poskytnutí náhrady za znárodněný majetek a stanovil určitá pravidla pro určení její výše (§ 8). Podle § 9 odst. 1 dekretu měla být náhrada poskytnuta: a) v dávkách obdobných dávkám z národního pojištění, b) v cenných papírech, c) v hotovosti, d) v jiných hodnotách. Cenné papíry měly být vydány Fondem národního hospodářství, který byl zřízen jako samostatná právnická osoba ustanovením § 10 dekretu k provedení náhradové služby; poskytnutí náhrady podle písm. a), c), d) mělo být upraveno nařízením vlády.

Dekret v původním znění svěřil 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., 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.

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

Dekret č. 100/1945 Sb. nebyl zrušen, ostatně v r. 1990 byl dotčen zákonem č. 105/1990 Sb. tak, že § 2 dekretu (stejně jako jiných znárodnovacích předpisů) se nadále neužije. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozhodnutí č. j. 5 Ans 8/2005 - 63 vycházel zejména ze závěrů Ústavního soudu vyjádřených v nálezu ze dne 8. března 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94 zveřejněného pod č. 55/1995 Sb. Stejně tak městský soud při úvaze o povaze dekretů argumentoval tímto nálesem, 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 nálesem 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.

Toto posouzení však 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, který byl stěžovateli vznesen, neexistuje. Tím samozřejmě není řešeno, zda lze uplatněnému nároku vyhovět či nikoliv.

Dekret č. 100/1945 Sb. podřídil řízení o náhradě za znárodněný majetek správnímu řádu (§ 11). Lze přisvědčit městskému soudu v závěru, že v době podání návrhu byl rozhodným procesním předpisem správní řád č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Městský soud ovšem dále tvrdí, že pokud není hmotněprávního podkladu pro vyhovění návrhu, pak podaný návrh řízení vůbec nezahájil. Dekret ovšem formálně zrušen nebyl a platí-li pro řízení správní řád, vyvolal návrh zahájení správního řízení. Nejednalo se totiž o pouhý neformální dotaz na možnost aplikace dekretu č. 100/1945 Sb., ale o návrh odpovídající požadavkům § 19 správního řádu č. 71/1967 Sb. Ani nedostatek hmotněprávního

podkladu pro možnost vyhovění návrhu, nemůže znamenat, že řízení nebude v takové případě formálně ukončeno rozhodnutím.

Rozšířený senát proto neakceptoval, na rozdíl od předchozího rozhodnutí 5. senátu, 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 orgánu, jemuž je adresován, je návrhem způsobilým zahájit správní řízení. Tuto možnou pravomoc a působnost je třeba dovodit z dekretu 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 ono 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.

Obecně, bez ohledu na to, že se žádost vztahovala k náhradám za znárodnění, 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 nepřekvapivém postupu správního orgánu. Pokud se takovým návrhem nikdo nezabývá, ztěžuje tím možnost uplatnění tvrzených práv a v návaznosti dále znemožňuje soudní ochranu podle § 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.

Lze tak uzavřít, že za dané situace byl žalovaný 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.

Jen procením předpisům odpovídající postupy naplňují základní zásadu správního řádu vyjádřenou v § 3 odst. 4 zák. č. 71/1967 Sb., 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.

Pokud bylo návrhem stěžovatelů podaným žalovanému zahájeno řízení podle § 18 odst. 2 správního řádu č. 71/1967 Sb., pak byl žalovaný povinen toto správní řízení ukončit rozhodnutím. Neučinil-li tak ve lhůtě stanovené v § 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 § 79 a násl. s. ř. s.

Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku a v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací 2. senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 24. července 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu