



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: a) P. E. G., b) J. H., c) J. d. C. M. C., d) K. H. M., e) D. H. M., f) Z. H., všichni zastoupeni JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem, AK Dukelská 15, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo financí České republiky**, Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně Z. H. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2005, č. j. 11 Ca 75/2003 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2005, č. j. 11 Ca 75/2003 - 26 **se zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta žaloba žalobců na ochranu proti nečinnosti žalovaného, jímž se žalobci domáhali uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o náhradě za znárodněný majetek žalobců dle dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb., a to ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozsudku.

V kasační stížnosti stěžovatelka uplatňuje kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud při posuzování žaloby podané ve smyslu ust. § 79 s. ř. s. dospěl k závěru, že vedle ryze procesních předpokladů, které musí být posuzovány při rozhodování, jsou zde další okolnosti, které mají hmotněprávní povahu, dotýkají se hmotněprávní úpravy nároků, které měly být předmětem správního řízení a které chtěli žalobci ve správním řízení uplatnit a o nich rozhodnout, aby mohla být posouzena případná nečinnost správního orgánu, popř. dovozena povinnost správního orgánu o tvrzeném nároku žalobců rozhodnout. Městský soud se tedy zabýval otázkou, zda žalovaný správní orgán měl zákonem stanovenou povinnost rozhodnout o žádosti o poskytnutí náhrady za znárodněný majetek a zda tato povinnost vyplývá nejen z procesních, ale i z hmotněprávních předpisů. Městský soud dospěl k závěru, že zatímco z procesních předpisů takováto povinnost Ministerstvu financí, tedy v původním řízení žalovaného, vyplývá, nevyplývá tato povinnost z hmotněprávní úpravy, a že se tedy nelze s úspěchem domáhat náhrady za znárodněný majetek podle dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb. Městský soud pak obsáhle komentuje právní a spíše politické důvody, které ho vedou k závěru, že nárok na náhradu za znárodněný majetek podle dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb. nelze s úspěchem požadovat, neboť právní předpis, o který se nárok opírá, ztratil konstitutivní charakter a že podle něho nelze již rozhodovat, i když zůstává součástí právního řádu. Pro nedostatek hmotně právních podmínek pro rozhodování správního orgánu pak městský soud dospěl k závěru, že zde není povinnost správního orgánu pro rozhodování o nárocích žalobců a žalobu zamítl.

Uvedený právní závěr není podle stěžovatelky správný, ale je nezákonný. Z obsahu ust. § 79 zák.č. 150/2002 Sb. neplyne nic, co by svědčilo pro závěr, že soud má zkoumat hmotně právní podmínky pro rozhodování správního orgánu a že se má zabývat tím, zda podle těchto hmotněprávních podmínek má správní orgán rozhodovat či nikoliv. Ustanovení § 79 citovaného zákona říká, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

To tedy znamená, že v žalobě proti nečinnosti správního orgánu musí být zjišťováno toliko, zda nárok uplatňovaný žalobcem ve správním řízení měl povahu nároku, o kterém musí být rozhodováno v řízení, které má povahu řízení správního a dále, zda vyčerpal v tomto řízení všechny prostředky, které k ochraně jeho tvrzených zájmů měl vyčerpat, aby přinutil příslušný správní orgán k rozhodnutí. Pokud městský soud posuzoval tyto okolnosti, dospěl správně k závěru, že nárok na náhradu za znárodněný majetek zakládá právní předpis, který nebyl zrušen a je součástí našeho platného právního řádu. Dále pak dospěl k závěru, že tento nárok má být rozhodován správním orgánem a že tedy řízení o něm má povahu správního řízení. Dále pak správně zjistil, že žalobci ve správním řízení svůj nárok uplatnili, že vyzvali tento správní orgán k vydání rozhodnutí a že tento správní orgán byl nejenom nečinný, ale písemně prohlásil, že o nároku, který byl uplatněn, nebude rozhodovat.

Za těchto okolností byly tedy splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, neboť městský soud tak zjistil všechny podstatné okolnosti pro rozhodnutí o žalobě proti

nečinnosti správního orgánu. Zabývat se v rámci tohoto řízení hmotněprávními předpoklady samotného náhradového nároku, o kterém správní orgán odmítl rozhodnout v rámci správního řízení, městskému soudu nepřísluší. Proto rozhodl nesprávně a nezákonně.

Stěžovatelka odkazuje na závěry řízení vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 8 Ca 282/2003, v němž bylo žalobě za stejných skutkových okolností vyhověno. Již to samo nasvědčuje přinejmenším zásadním pochybnostem o tom, že rozhodování městského soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 11 Ca 75/2003 bylo správné, že vycházelo ze správného posouzení právních otázek souvisejících s rozhodováním o žalobě proti nečinnosti správního orgánu a že rozšíření okruhu právních otázek posuzovaných v tomto řízení nad rámec předpokládaný v ustanovení § 79 s. ř. s. je správné a tudíž zákonné.

Stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil kasační stížnost za nedůvodnou. Plně se ztotožnil se závěry městského soudu. V rozporu s názorem stěžovatelky, která je jednou ze žalobců, že soudu nepřísluší zabývat se v rámci tohoto řízení hmotněprávními předpoklady k provedení rozhodnutí o poskytnutí, eventuelně neposkytnutí náhrady za majetek znárodněný podle dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb. zastává stanovisko, že existence takových podmínek je nutná, aby bylo možné náhradu stanovit, a právo tak mohlo být vykonáno. Podmínky stanovit náhradu vzniknou pro ministra financí dnem, kdy bude vydáno vládní nařízení ve smyslu § 9 odst. 2 citovaného dekretu, jímž budou stanoveny zásady k poskytnutí náhrady v hotovosti a v jiných hodnotách. Jelikož potřebné vládní nařízení ještě nebylo vydáno, nemůže ministr financí vydat výměr o náhradě za znárodnění, protože kdyby tak učinil, jednal by v rozporu s předmětným dekretem, který má platnost zákona.

S městským soudem souhlasí žalovaný i v tom, že ke zmírnění majetkových křivd z období totality slouží tzv. restituční zákony, které jsou svojí speciální povahou nadřazeny obecným právním předpisům. Vzhledem k tomu, že žalobcům byla za znárodněný majetek poskytnuta finanční náhrada podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, současně poskytnutí náhrady podle původních znárodnovacích předpisů by bylo duplicitním plněním ze strany státu a bezdůvodným obohacením ve smyslu § 451 a násl. občanského zákoníku.

Žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Tvrzenou nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatelka v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení, když zpochybňuje závěr městského soudu i správního orgánu o tom, že důvody žalobci uplatňované neodůvodňují aplikaci dekretu č. 100/1945 Sb.

Nejvyšší správní soud v této právní věci účastníků vychází z usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2006 – 92, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že 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.

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).

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 v 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 namíste 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.

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 nepříslušného 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 nepříslušnému je třeba zachovat žadateli nárok na odpovídající procesní postup spočívající v postoupení věci orgánu příslušnému.

Jen procením předpisů 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 použit nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci.

Pokud bylo návrhem žalobců (dne 13. 5. 2002 a opětovně dne 1. 11. 2002) 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.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. 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 poslední úkon.

V případě žalobců se jednalo o nečinnost žalovaného a bylo povinností městského soudu posoudit naplnění všech žalobních podmínek stanovených zákonem.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, a proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. ledna 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu