



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Suverénní řád Maltézských rytířů – České velkopřevorství**, se sídlem Velkopřevorské nám. 485/4, Praha 1, zast. JUDr. Alenou Štumpfovou, advokátkou se sídlem Markétská 1/28, Praha 6, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu**, se sídlem nám. Winstona Churchilla 1800, Praha 3, zast. Mgr. Martinem Bělinou, advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, ve věci nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2019, č. j. 9 A 95/2016 – 159,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Aleny Štumpfové, advokátky se sídlem Markétská 1/28, Praha 6.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 2. 6. 2014 žalovanému návrh na vydání zemědělských nemovitostí dle § 9 odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“). Dne 13. 5. 2016 uplatnil žalobce u nadřízeného správního orgánu dvě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dne 1. 6. 2016 podal žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) dvě žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Městský soud obě žaloby spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 24. 1. 2019, č. j. 9 A 95/2016 – 159 (dále jen

„napadený rozsudek“), žalovanému uložil povinnost ve lhůtě 6 měsíců od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí v řízení o návrhu na vydání zemědělských nemovitostí. Podle § 9 odst. 7 zákona o majetkovém vyrovnání má pozemkový úřad o návrhu na vydání zemědělské nemovitosti rozhodnout ve lhůtě 6 měsíců, a jde-li o zvlášť složitý případ, ve lhůtě 12 měsíců. Žalovaný přitom do dne vydání napadeného rozsudku o návrhu žalobce nerozhodl.

[2] Městský soud uznal, že v případě aplikace závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, by musel obě žaloby jako nepřipustné odmítnout. Žalobce totiž nesplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti, neboť sice podal žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (učinil tak dne 13. 5. 2016), avšak k podání žalob přistoupil již dne 31. 5. 2016, aniž by vyčkal doručení rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o těchto žádostech či uplynutí obecné 30denní lhůty pro vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem. Ze zmíněného rozsudku vyplývá, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), musí být splněna při podání žaloby, neboť se jedná o podmínku přípustnosti žaloby, a k jejímu dodatečnému splnění v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet. V době podání obou žalob nicméně nebyla judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti jednotná, o čemž svědčí mj. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59, nebo ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 Ans 6/2011 – 79, z nichž mohl žalobce ohledně přípustnosti žalob dovodit naprosto opačné závěry, než ty, k nimž dopěl rozšířený senát, který rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu sjednotil. Rozhodnutí rozšířeného senátu bylo ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikováno dne 31. 8. 2016, tedy až po podání žalob v nyní projednávané věci. Na žalobci nelze spravedlivě požadovat, aby o uvedeném sjednocujícím rozhodnutí věděl (a řídil se jím) před datem jeho publikace.

[3] Městský soud si je vědom skutečnosti, že v souladu se zásadou tzv. incidentní retrospektivity se nový právní názor vyjádřený v soudním rozhodnutí aplikuje též na jiné projednávané věci, jejichž skutkový základ leží v minulosti. Z tohoto obecného principu však existují výjimky, a to zejména tehdy, pokud by uplatnění nového právního názoru zbavilo jednotlivce bez jeho zavinění možnosti domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv. Takovým mimořádným případem je i případ žalobce, který mohl s ohledem na závěry části judikatury Nejvyššího správního soudu legitimně očekávat, že soud jeho žaloby na ochranu proti nečinnosti meritorně projedná, přestože v době jejich podání ještě nadřízený správní orgán nerozhodl o žádostech žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti. Uplatnění nového právního názoru by žalobce nadobro zbavilo možnosti domáhat se u soudu ochrany proti nečinnosti žalovaného, protože lhůta pro podání nečinnostní žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s. uplynula. Následná změna soudní judikatury dle městského soudu nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup. Městský soud zároveň přihlédl k tomu, že v posuzované věci se jedná o řízení podle zákona o majetkovém vyrovnání, tedy o řízení restitučního charakteru, na které plně dopadá požadavek

pokračování

Ústavního soudu vycházet *ex favore restitutionis*. V nálezu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, Ústavní soud dovodil, že restituční zákony musí být interpretovány ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění krivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo. Tento požadavek je nutno vztáhnout i na řízení ryze procesního charakteru, jakým je řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, týká-li se žalovaná nečinnost restituční věci.

[4] Ani s námitkou žalovaného o překážce litispendence, která by bránila projednání věci vedené původně pod sp. zn. 9 A 96/2016, se městský soud neztotožnil. Obě žaloby se sice týkají řízení o návrhu žalobce ze dne 2. 6. 2014. Byl to však sám žalovaný, kdo toto správní řízení „rozdělil“ na více částí tím, že návrhu vyhověl, pokud jde o určité nemovitosti (jak plyne z jeho vyjádření, stalo se tak rozhodnutím ze dne 25. 11. 2015 č. j. SPU 618649/2015/01/Jeh), zatímco ve vztahu k nemovitostem, jichž se týkají žaloby v této věci, řízení přerušil, a to dokonce dvěma samostatnými usneseními o přerušení řízení, ve kterých uvedl odlišné spisové značky, pod kterými má být řízení vedeno. Není proto chybou žalobce, domáhal-li se za tohoto stavu věci ochrany proti nečinnosti žalovaného dvěma samostatnými žalobami. Vzhledem k tomu, že každá ze žalob se vztahuje k jiným nemovitostem, tj. k jiné části předmětu správního řízení, nelze dospět k závěru, že se jedná o dvě žaloby v téže věci.

II. Obsah kasační stížnosti a řízení o ní

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že městský soud měl žalobu odmítnout pro nepřipustnost, neboť dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, nelze žalobu na ochranu proti nečinnosti podat dříve, než nadřízený správní orgán rozhodne o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, resp. před uplynutím lhůty pro rozhodnutí o takové žádosti. Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v dřívějších rozsudcích ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, a ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149. Žalobce tuto podmínku nesplnil.

[6] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že v daném případě byly splněny podmínky pro uplatnění výjimky z principu incidentní retrospektivy. Předně, v posuzovaném případě se nejedná o změnu judikatury. Již ve shora zmíněných věcech zaujal Nejvyšší správní soud stejný právní názor jako později rozšířený senát, který sjednotil rozpornou judikaturu a nevytvořil tedy zcela nový závěr. Pokud by žalobce, který byl od počátku zastoupen advokátem, postupoval s náležitou procesní opatrností, musel by si být vědom, že judikatura není jednotná a je reálně možné, že bude použit pro něj méně příznivý právní výklad. Nebylo tedy na místě spoléhat na to, že soud ze dvou rozdílných judikatorních postojů zaujme ten, který je žalobci příznivější. Význam výjimek z principu incidentní retrospektivy spočívá v ochraně adresáta právních norem, pokud je důsledkem změny soudní praxe opačný názor než ten, z něhož musel adresát nutně vycházet. V daném případě však bylo pouze otázkou procesní opatrnosti žalobce (resp. jeho zástupce), jaký postup s ohledem na rozpornou judikaturu zvolí. Žalobce nebyl jakkoliv zbaven možnosti bez vlastního zavinění uplatnit svá práva.

[7] Městský soud odůvodnil aplikaci výjimky z principu incidentní retrospektivy také tím, že odmítnutí žaloby by zbavilo žalobce možnosti podat opětovně žalobu na ochranu proti nečinnosti, neboť lhůta 1 roku dle § 80 odst. 1 s. ř. s. již uplynula. K tomu stěžovatel uvádí, že lhůta pro vydání rozhodnutí ve správním řízení uplynula nejpozději dne 2. 6. 2015. Žalobci nic nebránilo domáhat se ochrany proti nečinnosti kdykoliv během zákonem stanovené roční lhůty. Přesto byl téměř celý rok nečinný a žádost o uplatnění prostředků na ochranu proti nečinnosti uplatnil až dne 13. 5. 2016, tedy těsně před uplynutím lhůty pro podání žaloby. Tím sám sebe vystavil do situace, kdy neměl dostatečný časový prostor pro bezvýsledné vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti. Důsledky tohoto přístupu je třeba v souladu s maximou *vigilantibus iura scripta sunt* přičíst výhradně k tíži žalobce.

[8] Napadený rozsudek byl odůvodněn také tím, že stěžovatel měl být nečinný v řízení restitučního charakteru, na které se vztahuje zásada *ex favore restitutionis*, dle níž mají být restituční zákony interpretovány ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji. Otázka přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti dle s. ř. s. se však nijak nedotýká výkladu a aplikace restitučních zákonů, nýbrž použití procesního předpisu, který nemá restituční charakter. Procesní předpisy správního soudnictví nelze vykládat rozdílně v závislosti na tom, zda žalobce ve správním řízení vystupoval jako restituent či nikoliv.

[9] Stěžovatel taktéž nesouhlasí s tím, jak se městský soud vypořádal s námitkou překážky litispendence. Na základě žádosti žalobce ze dne 2. 6. 2014 bylo zahájeno jedno správní řízení o vydání zemědělských nemovitostí. Dle stěžovatele § 79 odst. 1 s. ř. s. neumožňuje, aby se žalobce domáhal vydání rozhodnutí toliko o jím zvolené části předmětu řízení. Nelze tedy ve vztahu k jednomu správnímu řízení podat více žalob na ochranu proti nečinnosti. Městský soud tudíž pochybil, pokud řízení vedené původně pod. sp. zn. 9 A 96/2016 nezastavil pro překážku litispendence.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že nebylo nezbytně nutné vyčkat 30 dnů na rozhodnutí nadřízeného orgánu, neboť tentýž orgán již dříve zamítl odvolání žalobce proti usnesení o přerušení řízení a bylo tudíž předvídatelné, že rozhodne opět zamítavě. Žalobce zdůrazňuje, že na základě rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, a ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 Ans 6/2011 - 79, mohl legitimně očekávat, že městský soud žaloby na ochranu proti nečinnosti věcně projedná, přestože v době jejich podání nadřízený správní orgán ještě o žádostech o uplatnění opatření proti nečinnosti nerozhodl. Uplatnění právního názoru rozšířeného senátu na projednávanou věc by žalobce zbavilo možnosti domáhat se u soudu ochrany proti nečinnosti stěžovatele, neboť lhůta pro podání nečinnostní žaloby uplynula. Městský soud též správně přihlédl ke skutečnosti, že k průtahům dochází v restitučním řízení, v němž stěžovatel zneužívá svého postavení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[11] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] V projednávané věci není v podstatných okolnostech sporu o skutkovém stavu – žalobce dne 2. 6. 2014 podal u stěžovatele návrh na vydání blíže specifikovaných zemědělských nemovitostí dle § 9 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání. Dne 13. 5. 2016 podal žalobce nadřízenému správnímu orgánu dvě samostatné žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (první se týkala nemovitostí v k. ú. Zdiby, druhá nemovitostí v k. ú. Březiněves). Dne 1. 6. 2016 podal žalobce ve vztahu k nemovitostem v každém z uvedených katastrálních území samostatnou žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Městský soud obě žaloby spojil ke společnému projednání a napadeným rozsudkem žalovanému uložil povinnost ve lhůtě 6 měsíců od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí v řízení o návrhu na vydání zemědělských nemovitostí jak ve vztahu k nemovitostem v k. ú. Zdiby, tak ve vztahu k nemovitostem v k. ú. Březiněves.

[14] Není sporu ani o tom, že pokud by byla nyní podána žaloba za obdobných skutkových okolností, musela by být jako nepřípustná odmítnuta, neboť v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyložil, že *„Není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřípustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přiblížit.“* Rozšířený senát nicméně rozhodl pouhých sedm dnů před podáním žaloby v nynější věci, přičemž písemné vyhotovení rozhodnutí bylo veřejně dostupné až s odstupem několika dnů poté, kdy byla žaloba podána. Do té doby bylo možné nalézt v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu jak rozhodnutí korespondující s právním názorem rozšířeného senátu (rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149, na nějž upozorňuje stěžovatel; pozn. NSS: *nikoliv druhý ze stěžovatelem odkazovaných rozhodnutí, rozsudek ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, neboť v tomto rozhodnutí sice Nejvyšší správní soud vyslovil, že „Domáhal-li se stěžovatel ochrany před nečinností Úřadu, měl tak nejprve učinit v souladu s ust. § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud by taková žádost nebyla úspěšná, mohl stěžovatel podat žalobu na soud.“, nicméně v situaci, kdy tehdejší stěžovatel prostředek ochrany proti nečinnosti neuplatnil ani před podáním žaloby, ani v průběhu řízení před soudem, a soud se tak k této otázce nevyjádřil*), tak rozhodnutí, která připouští splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v průběhu řízení před soudem (rozsudky ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, a ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 Ans 6/2011 - 79, na nějž odkazuje městský soud a žalobce).

[15] Spornou je v posuzované věci otázka, zda měl městský soud dle principu tzv. incidentní retrospektivity aplikovat uvedené závěry rozšířeného senátu a žalobu pro nepřipustnost odmítnout, nebo zda postupoval správně, pokud dovodil výjimku z tohoto principu s ohledem na skutečnost, že jeho striktní použití by v daném případě znemožnilo žalobci bez jeho zavinění (s ohledem na existenci rozporné judikatury v době podání žaloby) domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv.

[16] Jak uvádí též stěžovatel v kasační stížnosti, incidentní retrospektivu definuje judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ve stručnosti tak, že se jedná o situaci, kdy se nový právní názor vyjádřený v soudním rozhodnutí aplikuje do minulosti, ale současně jsou vyloučeny mimořádné opravné prostředky proti pravomocným rozhodnutím, pokud jsou podány jen z důvodu změny judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2015, č. j. 5 As 2/2014 - 62). Výjimky z tohoto principu se uplatní ve výjimečných situacích, které založí intenzivnější zájem na ochraně legitimních očekávání adresátů právních norem (kteří musí výjimečnými okolnostmi případu argumentovat), a dále tehdy, pokud by uplatnění nového právního názoru zbavilo jednotlivce bez jeho zavinění možnosti domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv, nebo by do těchto práv jinak obdobně nepřiměřeně zasáhlo. Aplikační problémy zpravidla nevznikají v situaci, kdy se nový právní názor dotýká výkladu hmotného práva v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Naproti tomu v případě sjednocení či změny interpretace procesních ustanovení, která upravují přístup jednotlivce k soudní ochraně, je na místě postupovat obezřetně.

[17] Např. v rozsudcích ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70, a ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy existovala konfliktní judikatura ohledně samostatného soudního přezkumu tzv. podkladových rozhodnutí (stanovisek, souhlasů), která byla sjednocena rozšířeným senátem teprve poté, kdy účastník řízení podal žalobu proti územnímu rozhodnutí, a poté, kdy mu marně uplynula lhůta pro podání samostatné žaloby proti podkladovému rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že účastníka řízení v takovém případě nemůže aplikací současné judikatury zkrátit na jeho právech a pominout v řízení námitky, které účastník nemohl bez své viny uplatnit dříve.

[18] Jak dále opakovaně uvádí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (naposledy v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35), „judikatorní odklon (změna judikatury) je faktorem nevyhnutelně spojeným s rozhodovací činností soudů. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek ve vývoji judikatury. Pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu ke změně jednotné či převažující judikatury, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by v důsledku této změny účastníci řízení, resp. soukromé subjekty, jednající v důvěře ve stávající judikaturu, ztratili přístup k soudu (srov. naposledy rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 AfS 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, věc HOPR TRADE CZ, bod 53). Předpokladem právě uvedeného právního názoru je tedy jednak existence jednotného či převažujícího judikatorního proudu, jednak důvěra žalobce ve

pokračování

stávající judikaturu. Zcela nejednotná či nejasná judikatura nemůže legitimní očekávání založit.“

[19] Obdobně k judikatorním odklonům přistupuje Ústavní soud, který ve stanovisku pléna ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14, navíc apeloval i na to, že k odklonu je třeba přistupovat obezřetně ve vertikálních vztazích mezi jednotlivcem a státem, pokud by retrospektivní aplikace odklonu vedla v neprospěch postavení jednotlivce: *„Jakkoliv tedy judikatorní odklon nepochybně je způsobilý narušit zmíněnou právní jistotu a stabilitu judikatury vždy, s největší obezřetností by měl Ústavní soud přistupovat právě k těm případům, kdy se jedná o čistě vertikální vztah a důsledky judikatorního odklonu se projeví negativně právě jen u jednotlivce. Jak totiž Ústavní soud setrvale traktuje, vychází z principu primátu jednotlivce před státem, a tedy z ochrany jeho ústavně zaručených základních práv právě vůči veřejné moci. Úkolem Ústavního soudu proto není a ani nemůže být ochrana vrchnostensky vystupujícího státu před jednotlivci, nýbrž právě naopak: ochrana základních práv jednotlivců proti státu, potažmo veřejné moci.“* (bod 30 stanoviska).

[20] V souladu se shora uvedeným vzal Nejvyšší správní soud v úvahu, že v době podání žaloby existoval v judikatuře Nejvyššího správního soudu jeden rozsudek, který podmiňuje přípustnost nečinnostní žaloby tím, že o opatření proti nečinnosti musí být v době podání žaloby nadřízeným orgánem rozhodnuto, resp. tím, že marně uplynula 30denní lhůta pro rozhodnutí (rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149), zatímco dva rozsudky Nejvyššího správního soudu připouštěly splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti i po podání žaloby v průběhu řízení před soudem (rozsudky ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, a ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 Ans 6/2011 -79). Tyto dva rozsudky představují judikaturu převažující, novější a rozsudek druhého senátu byl nadto zveřejněn s vytvořenou právní větou následujícího znění: *„Pokud v době rozhodování krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, není krajský soud oprávněn žalobu bez dalšího odmítnout, je-li mu z podání žalobce známo, že pro naplnění absentující podmínky (postupem podle § 80 správního řádu z roku 2004) již podnikl odpovídající procesní kroky. Při vědomosti této skutečnosti a při respektování principu šetření procesních práv účastníků řízení je soud povinen vyčkat, jakým způsobem nadřízený správní orgán se žádostí o uplatnění prostředku proti nečinnosti naloží a podle toho přijmout odpovídající rozhodnutí. Opačný přístup nese znaky formalismu, který vede k odmítnutí efektivní ochrany práv žalobce.“* V takovém případě žalobci dle Nejvyššího správního soudu nelze přičítat k tíži, že se těmito úvahami při uplatnění opatření proti nečinnosti a při podání žaloby řídil, třebaže pozdější závěr rozšířeného senátu nebyl *stricto sensu* zcela nový, ale byl vyjádřen již v jednom ze starších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jiný přístup by v nynější věci vedl k tomu, že žalobci by byl bez jeho zavinění odepřen přístup k soudu.

[21] Stěžovateli je možné dát zapravdu, že městský soud částečně pochybil, pokud v odůvodnění napadeného rozsudku zohlednil princip *ex favore restitutionis*. Uvedený princip je výslovně vyjádřen v § 18 odst. 4 zákona o majetkovém vyrovnání,

podle něhož *při aplikaci tohoto zákona musí být šetřen jeho účel, kterým je zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společnostem v rozhodném období*. Princip vstřícnosti k oprávněným osobám při interpretaci restitučních zákonů však Ústavní soud neuplatňuje ani při výkladu některých institutů dle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který je z větší části zákonem restitučního charakteru. Jedná se konkrétně o ustanovení § 8 odst. 1 citovaného zákona, které dle Ústavního soudu „*neřešilo navrácení majetku obcím, ale více než dvacetiletou pasivitu některých obcí, které neuvedly do souladu stav faktický a právní. Nejednalo se tedy již o navrácení majetku, ale o snahu státu postavit najisto vlastnické vztahy k některým nemovitostem*“ (srov. náleze ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/16). Tím spíše nelze pouze s obecným poukazem na vstřícnost k oprávněným osobám dle restitučních předpisů vykládat ustanovení s. ř. s. upravující přípustnost žalob ve správním soudnictví, nota bene pokud jde toliko o ochranu proti nečinnosti (Nejvyšší správní soud tím nezpochybňuje, že v určitých případech bude namíste zohlednit specifické skutkové okolnosti, které však nyní napadený rozsudek neuvádí, srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2014, č. j. 45 A 10/2014 - 51). Uvedená argumentace je však pouze podpůrná, podstatné jsou především úvahy městského soudu k intertemporálním účinkům rozhodnutí rozšířeného senátu. Závěry, které byl Nejvyšší správní soud nyní nucen korigovat, tudíž nemohou mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[22] Zjevně nedůvodná je námitka stěžovatele, že městský soud měl zastavit řízení o druhé žalobě (evidované pod sp. zn. 9 A 96/2016) z důvodu překážky litispendence. Stěžovatel zde pouze opakuje námitky uplatněné v řízení před městským soudem, aniž by reagoval na odůvodnění napadeného rozsudku. Nezbyvá tedy než zopakovat, že obě žaloby se týkaly jiné části předmětu řízení (jiných pozemků) a byl to sám stěžovatel, kdo ve správním řízení části žalobcova návrhu rozhodnutím vyhověl, zatímco o jiné části dosud nerozhodl a řízení přerušil, a to dokonce dvěma samostatnými usneseními, kterým odpovídají dvě podané žaloby. V řízení o žalobě na ochranu před nečinností soudy poskytují ochranu právu na projednání a rozhodnutí věci před správním orgánem. Zákon v žádném ustanovení nebrání tomu, aby se žalobce ve smyslu dispoziční zásady bránil žalobou proti nečinnosti jen ve vztahu k části předmětu správního řízení a později případně samostatnou žalobou vůči jiné části předmětu řízení. Ostatně nezřídka může být správní orgán ve správním řízení nečinný i jen částečně. Pokud by městský soud, jak požadoval stěžovatel, řízení o druhé žalobě zastavil, mohl by v rozsahu petitu první žaloby rozhodnout toliko o nečinnosti stěžovatele ohledně části návrhu žalobce, která se týká nemovitostí v k. ú. Zdiby (a nikoliv nemovitostí v k. ú. Březiněves), k naplnění účelu soudního přezkumu by tak v plném rozsahu nedošlo. Městský soud napadeným rozsudkem vyčerpal předmět řízení, neboť po spojení žalob správně rozhodl o všech nárocích uplatněných samostatně v obou žalobách (o povinnosti stěžovatele rozhodnout o návrhu na vydání nemovitostí jak v k. ú. Zdiby, tak v k. ú. Březiněves).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Napadený rozsudek proto není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Jelikož stěžovatel žádné další důvody nezákonnosti napadeného rozsudku

pokračování

v kasační stížnosti neuvádí, zejména nenamítá, že v dané věci není nečinný, Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[24] Ke kasační stížnosti připojil stěžovatel návrh na přiznání odkladného účinku. O návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení sestávají z odměny za zastoupení, a to za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „advokátní tarif“), a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupkyně žalobce je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani. Částku v celkové výši 4 114 Kč je žalovaný povinen poukázat žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Aleny Štumpfové.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. dubna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu