



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Z. N.**, zastoupená JUDr. Eliškou Chobolovou, advokátkou se sídlem Cihlářská 643/19, Brno, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 11. 2020, č. j. 30 A 99/2019 – 59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 11. 2020, č. j. 30 A 99/2019 – 59, **se zrušuje.**
- II. Žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „*krajský soud*“) domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. Nečinnost žalovaného spatřovala v tom, že o restituční žádosti její právní předchůdkyně V. P. (dále jen „*restituentka*“), kterou podala dne 29. 5. 1992, nebylo dosud kompletně rozhodnuto dle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „*zákon o půdě*“). Konkrétně nebylo vydáno rozhodnutí o nemovitostech v katastrálním území P., a to domu čp. X na pozemku p. č. st. X o výměře 0,1148 ha, zbourané budově octárny na pozemku p. č. XA a dále pozemku p. č. XB -

zahrada o výměře 5,323 ha (dále souhrnně označovány jako „nemovitosti octárny“). Tyto nemovitosti byly dle žalobkyně nesporně předmětem restituční žádosti, neboť restituentka požádala o vydání veškerého zemědělského majetku, nabytého odevzdací listinou ze dne 21. 3. 1945, č. j. D 191/44, St. notářství ve Žďáru nad Sázavou; tyto nemovitosti byly restituentce odňaty některým ze způsobů, na který pamatuje § 6 zákona o půdě. Žalobkyně tvrdila, že restituční nárok k nemovitostem octárny restituentka uplatnila v podání ze dne 2. 7. 1993, jímž doplnila svou původní restituční žádost ze dne 29. 5. 1992.

[2] Krajský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji rozsudkem ze dne 9. 11. 2020, č. j. 30 A 99/2019 – 59.

[3] Krajský soud nejprve konstatoval, že není pochyb o tom, že restituentka žádostí ze dne 29. 5. 1992 uplatnila u Pozemkového úřadu Havlíčkův Brod prostřednictvím svého advokáta JUDr. Málka v zákonem stanovené lhůtě svůj nárok na vydání nemovitostí dle zákona o půdě v k. ú. P. a k. ú. Ž., které přešly na stát výkupem podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě. V této žádosti s odkazem na nabývací titul a titul odnětí majetku specifikovala nemovitosti, které požadovala vydat. K žádosti doložila zápis ze dne 18. 1. 1951 o převzetí zemědělské usedlosti čp. X a čp. X, jehož přílohou je soupis pozemků, které jsou předmětem této restituční žádosti (celkem 48,0552 ha). Pozemkový úřad v této věci vydal v průběhu let 15 rozhodnutí, poslední v roce 2013 (rozhodnutí se vztahovala výlučně k jiným nemovitostem než k nemovitostem octárny - pozn. NSS).

[4] Poté krajský soud uvedl, že mezi stranami je spor o výklad obsahu listiny vyhotovené restituentkou dne 2. 7. 1993 a nazvané „*žádost o náhradu dle zákona č. 229/1991 Sb.*“, kterou adresovala Městskému úřadu v Příbyslavi. V ní uvádí, že „[d]ne 30. 9. 1992 jsem uzavřela dohodu s MěÚ Příbyslav, dle které nebudu uplatňovat svůj nárok na pozemky, o které jsem dle zákona č. 229/1991 Sb., požádala, a na náhradu za zdemolované objekty. Sděluji Vám, že jsem si rozmyslela své stanovisko a žádám, aby mně MěÚ v Příbyslavi navrátil pozemky, které byly v mém vlastnictví a které je možno vydat, a dále žádám o poskytnutí náhrady za zdemolované a znehodnocené objekty. Žádám, aby veškerá jednání a další korespondence byla vedena s mým právním zástupcem, advokátem JUDr. Málkem“ (tj. se zástupcem, který ji v celém restitučním řízení zastupoval).

[5] Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že na podání restituentky ze dne 2. 7. 1993 nelze nahlížet jako na rozšíření původní restituční žádosti ze dne 29. 5. 1992 o další nemovitosti. Konstatoval, že z formulace tohoto podání restituentky je patrné, že se vztahovalo k její původní restituční žádosti a v ní specifikovaným nemovitostem, o nichž již bylo rozhodnuto, a nikoliv k nemovitostem octárny. Zdůraznil také, že restituentka byla od počátku restitučního řízení zastoupena advokátem, který jejím jménem podal dne 29. 5. 1992 žádost, v níž jasně specifikoval nemovitosti, jejichž vydání se jeho klientka domáhá (a které nezahrnovaly nemovitosti octárny – pozn. NSS), a k žádosti přiložil nezbytné listinné důkazy (viz odstavec [3] výše). Krajský soud proto nepřisvědčil žalobkyni, podle níž „*nově uplatněný restituční nárok*“ musí být posouzen v širším smyslu, tj. i s ohledem na Výměr ONV ve Žďáru nad Sázavou ze dne 5. 9. 1950, č. j. 611-5/9-1950-IX/1, a nabývací titul restituentky, tj. odevzdací listinu z 21. 3. 1945, č. j. D 191/44. Uvedl k tomu, že tyto listiny jsou nezbytnými doklady k prokázání restitučního nároku, bez nichž by nebylo možné o žádosti oprávněné osoby rozhodnout. Bylo však na vůli oprávněné osoby (tj. restituentky), ohledně kterých konkrétních nemovitostí, jež přešly na

pokračování

stát některým ze způsobů uvedeným v § 6 odst. 1 zákona o půdě, uplatní svůj nárok. Restituentka tak učinila ve své žádosti ze dne 29. 5. 1992.

[6] S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavřel, že žalovaný nebyl nečinný. Žalobkyně totiž neprokázala, že se žalovaný měl zabývat její žádostí o vydání nemovitostí octárny a v této věci vydat rozhodnutí dle § 9 odst. 4 zákona o půdě.

[7] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka ve značné části kasační stížnosti uplatňuje výtky proti postupu správního orgánu, opakuje své žalobní námitky a rekapituluje závěry napadeného rozsudku. Namítá, že písemná komunikace mezi ní a žalovaným v ní „živila naději“, že se žalovaný bude zabývat požadavkem na vydání nemovitostí octárny a vydá další rozhodnutí ve smyslu § 9 odst. 4 zákona o půdě.

[9] Dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že byla (resp. restituentka jako její právní předchůdkyně) uspokojena vydáním těch nemovitostí, které byly popsány v původní restituční žádosti ze dne 29. 5. 1992, a že v důsledku toho nebyl žalovaný nečinný. Poukazuje na to, že přípis restituentky ze dne 2. 7. 1993 spolu se související korespondencí mezi právním zástupcem restituentky a Městským úřadem v Příbyslavi vyhodnotil krajský soud jako pouhé potvrzení původní žádosti ze dne 29. 5. 1992, nikoli jako další rozšíření, resp. upřesnění restitučního požadavku; tento závěr krajského soudu považuje stěžovatelka za příliš formalistický a nesprávný, neboť krajský soud nevzal v potaz, co bylo skutečnou vůlí restituentky.

[10] Pokud restituentka v přípisu ze dne 2. 7. 1993 uvedla, že žádá o poskytnutí náhrady za „zdemolované a znehodnocené stavby“ – avšak v prvotní žádosti nárokovala toliko zemědělskou usedlost s konkrétními pozemky vypsány z pozemkové knihy – je dle stěžovatelky zřejmé, že se jednalo o nově uplatněný restituční nárok. Tento výklad potvrzuje také dopis JUDr. Málka. V této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2904/07, a judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 9. 10. 2007, č. j. 3 Ans 7/2005 – 83), z nichž vyplývá, že správní orgán je povinen se zabývat návrhem, který není zjevně mimo jeho pravomoc a působnost. Stěžovatelka v návaznosti na tuto judikaturu uvádí, že povinností příslušného správního orgánu bylo rozhodnout o nově uplatněném restitučním nároku ze dne 2. 7. 1993, neboť dle odkazovaného nálezu Ústavního soudu mají soudy a správní orgány projevovat více „velkorysosti“ při rozhodování o odčítání majetkových křivd z doby nesvobody z hlediska požadavků na konkretizaci majetku.

[11] Stěžovatelka také vytýká krajskému soudu, že posuzoval hmotněprávní stránku případu, ačkoli mu to v dané věci nepříslušelo. Konkrétně nesouhlasí s tím, že se krajský soud zabýval výkladem obsahu listiny učiněné restituentkou dne 2. 7. 1993 a dopisem advokáta JUDr. Málka ze dne 22. 6. 1993 a nesprávně tyto listiny vyložil jako zopakování požadavků z původní restituční žádosti. Tvrdí, že toto hodnocení krajskému soudu

nepřisluší tím spíše, jednalo-li se o výklad projevu vůle restituentky, která ji mohla projevit i „jinak než detailně jako tomu bylo v původní žádosti z 29. 5. 1992“.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Trvá na svém závěru, že k nemovitostem octárny restituční nárok nebyl uplatněn, a proto ani o této žádosti nemohl rozhodnout (resp. být nečinný ve vztahu k ní).

[13] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a sám shledal existenci vady, k níž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou; postup Nejvyššího správního soudu i rozsah předmětu řízení o kasační stížnosti se odvíjí od právních úkonů stěžovatele – soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon tyto čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], 2. existence vady v řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], 3. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). V těchto vyjmenovaných případech není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán a i bez kasační námitky může (respektive musí) z moci úřední zrušit rozhodnutí krajského soudu. Je povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí správního orgánu není nicotné. Teprve poté se může zabývat samotnými důvody kasační stížnosti.

[15] Kasační soud *ex officio* shledal vadu v řízení před krajským soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Konkrétně krajský soud pochybil v tom, že meritorně projednal stěžovatelčinu žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, ačkoli byla opožděná.

[16] Včasnost žaloby je jednou z okolností podmiňující její věcnou projednatelnost a krajský soud je povinen se jí zabývat z úřední povinnosti; pokud soud zjistí, že žaloba je opožděná, je povinen ji odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Ke včasnosti žaloby se stěžovatelka vyjádřila v žalobě tak, že rozhodný okamžik pro určení počátku běhu zákonné roční lhůty k podání žaloby nastal dne 15. 2. 2019 (kdy jí žalovaný v návaznosti na jejich předcházející korespondenci sdělil, že se jejím případem bude zabývat); pokud tedy žalobu zaslala krajskému soudu dne 11. 11. 2019, učinila tak dle svého mínění včasně. Žalovaný se k této otázce nevyjádřil a výslovně se jí nezabýval ani krajský soud; toliko ze skutečnosti, že žalobu věcně vypořádal, lze usuzovat, že ji považoval za včasnou.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud proto v souladu s judikaturou Ústavního soudu (srov. např. náleze ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, č. 109/1999 Sb. ÚS) výzvou ze dne 1. 11. 2021, č. j. 3 As 399/2020 – 35, účastníky řízení poučil o možnosti posoudit stěžovatelčinu žalobu jako opožděnou a dal jim před rozhodnutím ve věci možnost se k naznačené otázce (včasnosti žaloby) vyjádřit. Stěžovatelka v reakci na výzvu soudu trvala na svém názoru vyjádřeném v žalobě, dle něž lhůta k podání žaloby začala běžet dne 15. 2. 2019; žalobu tudíž podala včasně. Dodala, že v případě restitučních věcí nelze na určení počátku běhu žalobní lhůty nahlížet „úzcе formalisticky“. Jednání žalovaného bylo dle ní nepoctivé, neboť restituentku nevyzval k doplnění restituční žádosti, správní řízení nepřerušil a postupoval v rozporu s § 4a zákona o půdě; z těchto okolností stěžovatelka dovozuje, že ji udržoval v dobré víře, že se jejím případem bude zabývat. Nyní je dle stěžovatelky nepřípustné, aby žalovaný ze svého nepoctivého jednání těžil. Žalovaný v reakci na výzvu soudu uvedl, že žaloba je opožděná, neboť roční lhůta k jejímu podání začala běžet dne 1. 1. 2003, marně tedy stěžovatelce uplynula dne 1. 1. 2004.

[18] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy (1) ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, (2) a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. V první situaci se počátek běhu lhůty k podání nečinnostní žaloby odvíjí od uplynutí lhůty k vydání požadovaného rozhodnutí nebo osvědčení; takto stanovená lhůta se uplatní přednostně. Subsidiární úprava lhůty [tj. její počítání od posledního úkonu v řízení – viz bod (2) výše] se použije pouze v případech, ve kterých zákon nestanoví správnímu orgánu žádnou lhůtu, v níž by měl požadované rozhodnutí nebo osvědčení vydat. Zákon lhůtu nestanoví tehdy, jestliže zvláštní zákon upravující konkrétní typ správního řízení vylučuje aplikaci obecné lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řádu a zároveň sám žádnou lhůtu k vydání rozhodnutí či osvědčení neupravuje (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, § 80, In: ASPI).

[19] Zákon o půdě lhůtu k vydání rozhodnutí o podané restituční žádosti nestanoví, nevylučuje ovšem obecnou právní úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí obsaženou v obecném procesním předpisu upravujícím správní řízení, tj. v době podání žádosti účinném zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád); dále jen „*správní řád z roku 1967*“, který je nutné aplikovat na projednávanou věc. Lhůtu k podání nečinnostní žaloby v nynější věci je tudíž třeba odvíjet od uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí o restituční žádosti. Nejvyšší správní soud vychází z tvrzení stěžovatelky v žalobě a v kasační stížnosti (aniž by jakkoli hodnotil jeho věcnou správnost), že nová restituční žádost vztahující se k nemovitostem octárny byla podána dne 2. 7. 1993. V takovém případě by 60 denní lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 49 odst. 2 správního řádu z roku 1967 (pokud by se jednalo o zvlášť složitý případ) žalovanému marně uplynula dne 31. 8. 1993.

[20] V daném případě je třeba posoudit, zda a za jakých podmínek je možné domáhat se ochrany proti nečinnosti žalobou, pokud tato nečinnost vznikla již před účinností soudního řádu správního a - dle tvrzení v žalobě - trvá i po 31. 12. 2002. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107, č. 931/2006 Sb.

NSS., „[s]oudní 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 soudního řádu správního, nebo by byly upraveny zvláštní lhůty pro podání takovýchto žalob pro přechodné období apod. Při absenci takovýchto přechodných ustanovení je nutno učinit závěr, že pokud k nečinnosti správního orgánu došlo již před účinností soudního řádu správního 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.“ Současně z tohoto rozsudku vyplývá, že v případě žaloby směřující proti nečinnosti správního orgánu, jemuž lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula před nabytím účinnosti soudního řádu správního, běží roční žalobní lhůta ode dne 1. 1. 2003, kdy soudní řád správní nabyl účinnosti.

[21] Jestliže stěžovatelka tvrdí, že restituční nárok k nemovitostem octárny byl restituentkou uplatněn dne 2. 7. 1993, výše popsaná situace nastala právě v projednávané věci. Roční lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti jí tedy počala běžet dne 1. 1. 2003, pokud ovšem žalobu podala teprve dne 11. 11. 2019, učinila tak zjevně opožděně. Na tomto závěru nic nemění, že nynější případ se týká tvrzeného nároku na vydání nemovitostí v restitučním řízení; zůstává tedy aplikovatelná obecná úprava počátku běhu lhůty dle § 80 odst. 1 s. ř. s. a navazující objektivní jednoletá lhůta (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 258/2019 - 42).

[22] Pro úplnost kasační soud dodává, že jednou marně uplynulá lhůta k vydání správního rozhodnutí zahajuje běh žalobní lhůty, a to bez ohledu na jakékoliv následné úkony ve správním řízení (srovnej rozsudek tohoto soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20). Písemná komunikace mezi stěžovatelkou a žalovaným (*de facto* se jednalo o urgenci vyřízení případu), která proběhla v období let 2017 až 2019, na níž stěžovatelka odkazovala také v reakci na výzvu kasačního soudu ze dne 1. 11. 2021 (v podrobnostech viz odstavec [17] shora), tudíž nemá žádný vliv na určení počátku běhu žalobní lhůty.

[23] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, pokud se žalobou stěžovatelky věcně zabýval, ačkoli z výše uvedeného vyplývá, že byla podána opožděně. Napadený rozsudek tedy zrušil, neboť konstatoval, že krajský soud měl žalobu vyhodnotit jako opožděnou a z toho důvodu ji odmítnout [viz § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ve spojení s § 80 odst. 1 téhož zákona]. Podle § 110 odst. 1, věty první za středníkem s. ř. s., jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody mj. pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Ten proto současně se zrušením napadeného rozsudku žalobu sám odmítl. Vlastní kasační argumentací se za shora popsaných okolností nelze zabývat.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože kasační soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

pokračování

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky
(§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. listopadu 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu