

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) F. P. – L.**, **b) M. P. – L.**, **c) J. P. –L.**, všichni zast. JUDr. Bc. Patrikem Matyáškem, Ph.D., advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2012, č. j. 22 A 167/2011 - 41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2012, č. j. 22 A 167/2011 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Magistrát města Přerova usnesením ze dne 17. 1. 2011, č. j. MMPr/107729/2010/07, ev. č. MMPr/008834/2011/St, rozhodl o žádosti žalobců o finanční náhradu podle § 5 a § 12 dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa (dále jen „dekret č. 12/1945 Sb.“) tak, že podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), věc odložil.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 4. 2011, č. j. KUOK 43413/2011, sp. zn. KÚOK/22492/2011/OSL-P/7430, podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil výrokovou část usnesení o odložení věci správního orgánu prvního stupně tak, že za slova *„podle ust. § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu“* doplnil text *„z důvodu, že bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán,“*. Podle § 90 odst. 5 věty

druhé správního řádu žalovaný usnesení o odložení věci správního orgánu prvního stupně ve zbytku potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný mimo jiné uvedl, že § 5 odst. 3 dekretu č. 12/1945 Sb. nezakládá ve věci pravomoc a tedy ani věcnou příslušnost žádného orgánu, pouze zmocňuje vládní nařízení k vyřešení otázky dluhů a nároků, váznoucích na konfiskovaných majetcích, aniž jakkoli naznačuje, jakým způsobem má být tato otázka vyřešena. Také § 12 dekretu č. 12/1945 Sb. tuto otázku neřeší a zjevně v souladu se zněním § 5 odst. 3 téhož dekretu ponechává její vyřešení na vládním nařízení. Ani § 12 dekretu č. 12/1945 Sb. tak nezakládá ve věci pravomoc a tedy ani působnost žádného orgánu.

Nedošlo-li k založení pravomoci a tím ani věcné příslušnosti Národního pozemkového fondu, bylo podle žalovaného nadbytečné dále zkoumat, zda jeho věcná příslušnost později přešla na další subjekty, správním orgánem prvního stupně konče. Dekret č. 12/1945 Sb. ani status Národního pozemkového fondu věcnou příslušnost žádného správního orgánu pro vyřešení otázky dluhů a nároků váznoucích na konfiskovaných majetcích nestanovil, ba co víc, dekret tuto otázku ponechal na vládním nařízení, z čehož samotného již vyplývá, že dokud nebude vydáno vládní nařízení stanovící způsob vyřešení předmětných dluhů a nároků, nemůže k jejich vyřešení věcně příslušný správní orgán ani existovat. Proto bylo namístě věc odložit podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Zákonodárce podle žalovaného v této věci svěřil řešení předmětné otázky, tedy i založení pravomoci a s ní související věcné příslušnosti orgánu normativnímu právnímu aktu. Do té doby nebyla k vyřešení předmětného nároku dána pravomoc žádného orgánu a tato situace trvá dodnes a nelze ji překlenout, neboť v opačném případě by tak učinily správní orgány a potažmo i soudy již v poválečné době.

Dále žalovaný odkázal na odbornou literaturu, v níž se uvádí: „*I pojmově však jest rozdíl mezi závazky vzniklými před konfiskací a po konfiskaci. Prvé, jak řečeno, zůstávají lpět na původním dlužníkovi a stát je konfiskací nepřebírá, nenastává tu tedy sukcese do závazků konfiskovaných majetkových podstat, nýbrž teprve zákon stanoví, zda a jak se budou in concreto hradit. ... Československý stát se konfiskací dlužníkem nestává, nýbrž stane se jím teprve, až vyjde t. zv. vyvazovací norma podle § 5 odst. 1, č. 3 dekr. č. 108/1945 Sb., resp. podle § 5, odst. 3 dekr. č. 12/1945 Sb. A stane se jím pouze v tom rozsahu, v jakém bude touto normou stanoveno. Nejde tu tedy o žádnou sukcesi, o žádnou obdobu § 1409 obč. zák., ani o převzetí dluhu, nýbrž stát se stane dlužníkem ex lege, tedy specifickou, nikoliv občanskoprávní cestou. Vyvazovací norma též stanoví způsob, jakým tyto pohledávky budou moci býti proti státu uplatněny.*“ (Knapp, V.: Osidlovací právo hmotné, 1. vydání, Praha, Orbis 1949, str. 175 a 176).

Zbývající odvolací námitky, jimiž žadatelé prokazovali věcnou příslušnost Národního pozemkového fondu, jsou proto i z těchto důvodů podle žalovaného bezpředmětné. Stát ani jeho subjekt se totiž nestal povinným z těchto závazků, neboť nevydané vládní nařízení ho jako povinného neustanovilo a jiný titul přechodu práv a povinností z těchto závazků na něho neexistuje. Z tohoto důvodu nemá žádný správní orgán pravomoc uplatněné nároky z těchto závazků projednat a rozhodnout o nich.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 27. 9. 2012, č. j. 22 A 167/2011 - 41, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud mimo jiné uvedl, že žalovaný ve svém rozhodnutí pominul možnost aplikace § 133 odst. 1 správního řádu, ačkoliv to bylo zapotřebí s ohledem na historická specifika vzniku dekretu č. 12/1945 Sb., jeho legislativní nedokonalost a celkovou výjimečnost uplatněného nároku žalobců. Žalovaný tedy měl otázku pravomoci správních orgánů posoudit co nejkomplexněji včetně možností vyplývajících z § 133 odst. 1 správního řádu. Úvaha žalovaného, jejímž stěžejním bodem bylo pouze znění § 5 odst. 3 dekretu č. 12/1945 Sb., je přitom nepřiměřeně zúžená a nepostihuje tento dekret jako celek. Pro správné posouzení věci je s ohledem na tato specifika nezbytné posuzovat z hlediska možné aplikace § 133 odst. 1 správního řádu dekret č. 12/1945 Sb. v komplexním pojetí všech jeho ustanovení, neboť celý tento právní předpis je pojat, jak je patrno již z preambule uvozující ustanovení jeho konkrétních paragrafů a vymezující jeho účel, jakožto vrchnostenský akt státní moci, který dále předpokládá vrchnostenské zásahy v podstatě ve všech směrech právní úpravy, kterou obsahuje. Podle krajského soudu se žalovaný otázkou pravomoci správních orgánů z hlediska možnosti postupu dle § 133 odst. 1 správního řádu v napadeném rozhodnutí výslovně nezabýval, přičemž k jeho argumentům uvedeným ve vyjádření k žalobě není možné přihlížet, neboť ty nejsou obsahem odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu. Z těchto důvodu krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a podle § 78 odst. 4 téhož zákona mu věc vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a v tvrzené nepřezkoumatelnosti výroku o nákladech řízení, které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

K tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku stěžovatel konkrétně namítl, že krajský soud v projednávané věci nesprávně zhodnotil rozdíl mezi pravomocí a příslušností. Nejprve totiž musí být souboru správních orgánů svěřeno projednání a rozhodnutí určitých věcí (pravomoc) a až poté se v rámci těchto orgánů dle zásad příslušnosti, ať už věcné, místní nebo funkční, určí, který konkrétní správní orgán věc projedná a rozhodne. Podmínkou určení příslušnosti mezi orgány je tedy jejich pravomoc. Proto ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu řeší až situaci, kdy je věc svěřena do pravomoci orgánů veřejné správy vykonávajících státní správu, nicméně není zvláštním zákonem zakotveno, který z nich řízení provede. Z dekretu č. 12/1945 Sb. ani z jiného právního předpisu však nevyplývá, že by o nároku žalobců mělo být rozhodnuto ve správním řízení a že daná věc vůbec spadá do rozhodování v oblasti státní správy. Orgánům rozhodujícím v oblasti státní správy tak nebyla svěřena pravomoc danou věc projednat a rozhodnout o ní, což je podmínkou pro stanovení věcné příslušnosti konkrétního státního orgánu. Absencí pravomoci proto chybí základní předpoklad pro užití § 133 odst. 1 správního řádu. Uvedené ustanovení přitom nikomu žádnou pravomoc

nezakládá, naopak ji označuje za podmínku své vlastní aplikace. V rozhodnutí o odvolání přitom bylo opakovaně uvedeno, že žádný správní orgán nemá pravomoc danou věc projednat a rozhodnout o ní.

Konstatoval-li odvolací orgán ve svém rozhodnutí absenci pravomoci správních orgánů, což *ipso facto* vylučuje existenci příslušnosti některého z nich, již se podle stěžovatele nezabýval otázkou postupu podle § 133 odst. 1 správního řádu. Pro takový postup nebyla splněna základní podmínka a tento směr tak představoval mrtvou myšlenkovou linii. Do individuálních správních aktů nepatří hypotetické úvahy, a proto je-li konstatováno, že není splněna podmínka pro aplikaci určité právní normy, není namístě se s ní již jakkoliv dále vypořádávat. V opačném případě by totiž docházelo k paradoxním situacím, kdy by se orgány veřejné moci ve svých rozhodnutích vyjadřovaly k nekonečnému počtu právních ustanovení a zdůvodňovaly, proč je nelze aplikovat. I při střízlivém pohledu na věc by tento postup vedl k hypertrofii rozsahu rozhodnutí.

Skutečnost, že existence pravomoci je podmínkou aplikace § 133 odst. 1 správního řádu, vyplývá podle stěžovatele též z toho, že v opačném případě by nemohla nikdy nastat skutková situace podřaditelná pod § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Vždy by totiž skrze aplikaci § 133 odst. 1 správního řádu existoval správní orgán, který by byl oprávněn a povinen věc projednat a rozhodnout.

Nedostatek pravomoci správního orgánu je podle stěžovatele neodstranitelnou překážkou řízení a jeho důsledkem je nemožnost jakéhokoliv dalšího postupu ve věci. Po zjištění absence pravomoci je tak již otázka posouzení příslušnosti zcela bezpředmětná.

Stěžovatel poukázal i na to, že rozhodoval o odvolání žalobců, jež neobsahovalo námitku o možnosti postupovat podle § 133 odst. 1 správního řádu. Povinnost se s tímto ustanovením v rozhodnutí o odvolání výslovně vypořádávat tak nevznikla ani z titulu odvolání žalobců.

Podle stěžovatele je rovněž podstatné, že krajský soud nedospěl k závěru o nutnosti postupovat v dané věci podle § 133 odst. 1 správního řádu, ale toliko odvolacímu orgánu vytkl, že se tímto ustanovením výslovně nezabýval.

Dále stěžovatel uvedl, že ve svém rozhodnutí plně zohlednil historická specifika vzniku dekretu č. 12/1945 Sb., jeho legislativní nedokonalosti a celkové výjimečnosti uplatněného nároku. Rovněž se vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobců, znovu přezkoumal celou věc a obsáhle i obsažně odůvodnil své závěry, které opřel jak o judikaturu soudů, tak i o doktrinální výklad. Z těchto závěrů pak vyplývá nemožnost aplikace § 133 odst. 1 správního řádu. Argumentace obsažená ve vyjádření k žalobě nepředstavovala doplnění rozhodnutí o odvolání a byla jen reakcí na znění žaloby. V tomto vyjádření bylo jednoznačně konstatováno, že z § 5 odst. 3 dekretu č. 12/1945 Sb. ani z jiného právního předpisu nevyplývá závěr, podle něhož o nároku žalobců mělo být rozhodnuto ve správním řízení a rozhodování dané věci spadalo do oblasti státní správy. Z důvodu absence takovéhoto předpisu konstatované v žalobou napadeném rozhodnutí se v něm odvolací orgán už nadbytečně nevypořádal s otázkou aplikace § 133 odst. 1 správního řádu, pro kterou nebyly dány podmínky. Stěžejním bodem úvahy odvolacího

orgánu nebyl pouze § 5 odst. 3 dekretu č. 12/1945 Sb., jak uvádí ve svém rozsudku krajský soud. Není přitom zřejmé, na základě čeho k tomuto závěru krajský soud dospěl.

Na okraj lze k tomu podle stěžovatele poznamenat, že žádost žalobců byla opřena o § 5 a § 12 dekretu č. 12/1945 Sb., které se jako jediné jimi uplatněného nároku výslovně dotýkají. Tento dekret jako celek primárně upravoval zcela odlišnou oblast společenských vztahů a problematika dluhů a nároků podřaditelných pod jeho ustanovení § 5 odst. 3 v něm byla uvedena až následkem realizace primární úpravy. V tomto kontextu je tak třeba posuzovat vztah § 5 a § 12 dekretu č. 12/1945 Sb. a jeho zbytku. Odvolací orgán svoji správní úvahu a argumentaci postavil nejen na § 5 odst. 3 dekretu č. 12/1945 Sb., ale i na celém tomto dekretu, na související právní úpravě z poválečné doby, na ústavní rovině celé věci, na judikatuře, na doktríně a na právní teorii. Dále není zřejmé, co se má vyvodit z úvahy krajského soudu, že celý dekret č. 12/1945 Sb. je pojat jako vrchnostenský akt státní moci, který dále předpokládá vrchnostenské zásahy v podstatě ve všech směrech právní úpravy, kterou obsahuje.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti výroku napadeného rozsudku o nákladech řízení stěžovatel konkrétně namítl, že z jeho odůvodnění není patrné, jakým způsobem krajský soud dospěl k výši odměny za úkon právní služby poskytnuté advokátem a proč ji při zastupování tří osob vynásobil třemi, přestože odkázal na § 12 odst. 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 177/1996 Sb.“).

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázali na argumenty ve prospěch ústavně konformního výkladu vedoucímu k analogickému nalezení věcné a místní příslušnosti správního orgánu, které uvedli v svých žalobních bodech a které považují za přiléhavé a převažující nad stížnostními body. Dále žalobci poukázali na údajný přepjatý formalismus, který stěžovatel zastává i v kasační stížnosti. V ní totiž obhajuje názor o neexistenci pravomoci správního orgánu, který by o jejich žádosti rozhodl. Přepjatý formalismus však byl opakovaně Ústavním soudem i Nejvyšším správním soudem odmítnut. Výpočet nákladů právního zastoupení provedl krajský soud správně a pouze se v odůvodnění napadeného rozsudku dopustil zřejmé chyby v psaní ve výčtu aplikovaných ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb. Toto pochybení však nečiní výrok o nákladech řízení rozsudku krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť je zřejmé, na první pohled odhalitelné a může být odstraněno postupem podle § 54 odst. 4 s. ř. s. Žalobci proto navrhli zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Napadeným rozsudkem zrušil krajský soud rozhodnutí o odvolání, neboť se v něm žalovaný nezabýval možností aplikace § 133 odst. 1 správního řádu, které zní takto: „*Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.*“.

Ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu však toliko navazuje na § 10 téhož zákona, podle něhož „*[s]právní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona*“. Z toho vyplývá, že znění § 133 odst. 1 správního řádu upravuje situace, kdy zvláštní zákon nebo výjimečně samotný správní řád svěřuje určitý okruh vymezených úkolů správním orgánům v oblasti státní správy a zakládá tak jejich věcnou příslušnost (působnost), avšak věcnou příslušnost konkrétního správního orgánu k provedení určitého správního řízení není možné určit. Půjde tedy obecně o případy, kdy sice zákon stanoví, že o určité věci má být rozhodnuto ve správním řízení, avšak neurčuje, který správní orgán má takové správní řízení provést a vydat ve věci rozhodnutí (srov. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 1006).

V posuzovaném případě však podle právního názoru žalovaného § 5 odst. 3 ani § 12 dekretu č. 12/1945 Sb. nezakládá působnost správních orgánů k provedení řízení o žádosti žalobců o finanční náhradu za dluhy a nároky, které jim údajně váznou na konfiskovaných majetcích, ani správním orgánům nesvěřuje právní prostředek (pravomoc) spočívající ve vydání rozhodnutí o této věci. Jestliže tedy žalovaný dospěl k závěru, že v dané věci není dána působnost ani pravomoc žádného správního orgánu, postupoval správně, když ji bez dalšího postupem podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu odložil, aniž se zabýval zněním § 133 odst. 1 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení by totiž mohl žalovaný v dané věci stanovit věcnou příslušnost konkrétního správního orgánu v oblasti státní správy jen v případě závěru, že § 5 odst. 3 či § 12 dekretu č. 12/1945 Sb. založil působnost k provedení správního řízení o uvedené žádosti žalobců a pravomoc k vydání rozhodnutí o ní. Proto různá specifika dekretu č. 12/1945 Sb. lze pro účely posuzované věci zohlednit jen z hlediska možného užití těchto jeho ustanovení, a nikoliv z hlediska užití § 133 odst. 1 správního řádu, jak se nesprávně uvádí v napadeném rozsudku.

Kvůli tomu, že se žalovaný výslovně nezabýval možností aplikace § 133 odst. 1 správního řádu, tedy nelze rozhodnutí o odvolání považovat nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Uvedenou právní otázku tedy posoudil krajský soud nesprávně, čímž došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

S námitkou o nepřezkoumatelnosti výroku napadeného rozsudku o nákladech řízení se však Nejvyšší správní soud neztotožnil a v tomto směru naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal.

Krajský soud totiž učinil závěr, že v důsledku zrušení rozhodnutí o odvolání náleží žalobcům náhrada nákladů řízení, která se skládá i z odměny zástupce žalobců za zastupování. V souladu s příslušnými ustanoveními vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012, vypočetl krajský soud odměnu za jeden úkon právní služby ve výši 2100 Kč. Tato odměna se však podle § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění

účinném do 31. 12. 2012, snížila o 20 %, neboť zástupce zastupoval všechny tři žalobce. Odměna za jeden úkon právní služby ve vztahu ke každému žalobci tak činila 1680 Kč, což krajský soud výslovně zmínil, a stejně tak odkázal na § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996. Jelikož zástupce v žalobním řízení učinil dva úkony právní služby pro tři žalobce a v souvislosti s těmito úkony mu náležely i dva režijní paušály po 300 Kč, činila jeho odměna za zastupování 1680 x 6 Kč + 600 Kč, tedy celkem 10680 Kč, jak se správně uvádí v napadeném rozsudku. Krajský soud tedy postupoval při stanovení výše odměny za zastupování v souladu s příslušnými ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb. a své závěry v tomto směru náležitě odůvodnil.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud 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 26. dubna 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu