



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky 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 :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 9 Ca 288/2003 - 32 **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

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., s r.o. v H. K.“ (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 a byl ustanoven národní správce dr. Ing. V. E.. Vyhláškou ministra průmyslu ze dne 7. 3. 1946, uveřejněnou pod č. 964 v Úředním listě republiky Československé dne 4. 4. 1996, částce 58, byla převedena majetková podstata společnosti „F.“ na národní podnik S. se sídlem v P.. Vzhledem k tomu, že nikdy nebylo provedeno náhradové řízení, které dekret č. 100/1945 Sb. předpokládal, domáhali se žalobci jako právní nástupci původních vlastníků zahájení řízení a rozhodnutí o výši náhrady u žalovaného návrhem podaným dne 31. 7. 2003. Vycházeli přitom z rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1753/2002 o tom, že absence prováděcího

předpisu nebrání náhradě za znárodněný majetek. Žalovaný ovšem dopisem z 30. 9. 2003 označil náhradu za vyloučenou a návrh za nevyvolávající zahájení správní řízení.

Městský soud nejprve vážil otázku pasivní legitimace a uzavřel, že 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. V tom vycházel z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (Boh. A 1729/47 30296). Za správné tak uznal označení Ministerstva financí za žalovaného. Dále se městský soud zabýval otázkou existence procesně právní a hmotně právní úpravy, z níž vyplývá povinnost žalovaného vydat rozhodnutí. Za procesní předpis označil správní řád č. 71/1967 Sb., jako předpis, jehož je třeba užít v době, kdy má být rozhodováno. Ve vztahu k hmotně právnímu předpisu vyšel z názoru Ústavního soudu ČR vyjádřeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/94, že dekrety byly výjimečnou právní normou odpovídající společenskopolitickým podmínkám v době jejich vydání. Svou povahou byly dekrety právním předpisem „jednorázovým“, aniž bylo jejich záměrem upravovat normativním způsobem blíže neurčený okruh právních vztahů dále do budoucna. Dekret v daném případě stanovil zásadu, že za znárodněný majetek přísluší náhrada (není-li stanoveno jinak) a o náhradě příslušelo rozhodnout ministerstvu financí v dohodě s věcně příslušným ministerstvem. Dále dekret předpokládal, že náhrada bude poskytnuta v plnění obdobným dávkám z národního pojištění, přičemž ve vztahu k těmto druhům náhrad mělo být vydáno nařízení vlády nebo měla být poskytnuta náhrada v cenných papírech vydaných Fondem národního hospodářství. Předpokládané vládní nařízení však nebylo vydáno a vládní nařízení o Fondu znárodněného hospodářství č. 253/1948 Sb. bylo zrušeno zákonem č. 106/1951 Sb. Stát tak podle městského soudu nevytvořil právní rámec k realizaci poskytnutí náhrad.

Městský soud přihlížel ke specifickému a „jednorázovému“ charakteru „Benešových dekretů“, a i zde vycházel z nálezu pléna Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/94, že již nezakládají právní vztahy. Normativní akty poválečného zákonodárství představují uzavřený okruh problémů, v té době splnily svůj účel a nadále postrádají konstitutivní charakter. Z tohoto nálezu Ústavního soudu městský soud dovodil, že nelze s úspěchem podle dekretu č. 100/1945 Sb. v současné době nejen 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 žalovaný oprávněn vydat požadované rozhodnutí, nelze mu vytýkat ani nečinnost. Pro úplnost městský soud uvedl, že nepovažuje za porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s ust. § 3 správního řádu skutečnost, že žalovaný na návrh reagoval neformálním přípisem a nikoliv rozhodnutím. 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 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, když uznávají, že otázka, zda má být návrhu vyhověno, není otázkou řešitelnou v tomto řízení.

Přesto však k argumentaci soudu pokládají za potřebné uvést, že doba uplynulší od vydání dekretu nemá význam, neboť ten nepozbyl platnosti ani účinnosti. V argumentaci o zákazu retroaktivity je rozsudek nesrozumitelný. Zákonodárce nikdy neprojevil vůli dekrety zrušit, a to ani po přijetí restitučních zákonů. Žádný zákon ani výklad učiněný Ústavním soudem nemůže stěžovatele zbavit základních ústavně zaručených práv a svobod. Jedním z nich je právo vlastnické. Právním předchůdcům stěžovatelů byl znárodněn fungující podnik, jehož hodnota nebyla nikdy nahrazena. Oním prvkem protiprávnosti je přitom ve smyslu nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 192/96 prvek neposkytnutí náhrady, nikoliv samotný akt znárodnění. Za křivdu proto stěžovatelé neoznačují znárodnění, ale skutečnost neposkytnutí náhrady, resp. výklad právních předpisů, který poskytnutí náhrady znemožňuje. Dekret sám není předpisem působícím křivdu, neboť ten nárok na plnou náhradu zaručuje. Dekret proto není třeba vykládat prostřednictvím restitučních předpisů, neboť oba právní předpisy vedle sebe mohou obstát. Účelem dekretu nebylo znárodnění bez náhrady, a proto je nerozhodné, že podle něho v daném čase již nelze provádět znárodnění. Účel dekretu - znárodnění za náhradu - ovšem dodnes naplněn nebyl. To, že dekret podle soudu nezakládá právní vztahy, neznamená dotčení právních vztahů již vzniklých, zejména právo na zahájení správního řízení o určení náhrady. Znárodnění a poskytnutí náhrady nejsou v žádném logickém vztahu a mohou existovat nezávisle na sobě. Proto stěžovatelé nemohou přisvědčit názoru soudu o nemožnosti rozhodnutí o náhradě podle předpisu, na jehož základě nelze znárodnit. Je dobře představitelné rozhodnutí o náhradě za již znárodněný majetek. Tvrzení o nemožnosti aplikace dekretu v této části odporuje principům právního státu; je-li předpis platnou a účinnou součástí právního řádu, nelze jej ignorovat konstatováním, že podle předpisu se již nerozhoduje. Tvrzení soudu o nemožnosti založení povinnosti vydat rozhodnutí, není-li zde hmotněprávní normy, podle které by bylo možno o žádosti rozhodnout, popírá existenci platného a účinného dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb. Nemožnost jeho aplikace by znamenala úplné popření jakéhokoli práva na náhradu za znárodněný majetek, neboť restituční předpisy náhradu společně nepředpokládají. V jiných případech restitucí by přitom stěžovatelé (někteří z nich) náhrady dosáhli - k tomu poukazují na rozsudek městského soudu sp. zn. 7 Ca 282/2003 (poznámka soudu: zřejmě má být 8 Ca 282/2003). Rozdílný přístup pak zakládá nerovnost a zvýhodnění některých ze stěžovatelů proti jiným, kterým byl přiznán nárok na vydání či náhradu alespoň části dříve znárodněného majetku. Proto stěžovatelé navrhují zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

Žalovaný ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou. Rozsudek městského soudu sp. zn. 8 Ca 282/2003 je prozatím jediným rozsudkem vyhovujícím obsahově shodné žalobě. V dalších obdobných případech (rozsudky městského soudu sp. zn. 11 Ca 75/2003, 7 Ca 282/2003, 11 Ca 104/2004) byly žaloby zamítnuty se zdůvodněním obdobným napadenému rozsudku. Skutečnost, že nedošlo k vyplacení náhrady podle dekretu, nelze posuzovat izolovaně od restitučních předpisů. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti posuzuje Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V daném případě se jednalo o žalobu na ochranu před nečinností, kterou městský soud neshledal důvodnou proto, že podle jeho názoru nebylo možno rozhodnutí vydat.

Názor městského soudu vyslovený v kasační stížnosti napadeném rozsudku odpovídá právnímu názoru Nejvyšším správním soudem doposud zastávanému. Rozsudkem ze dne 14. 2. 2006, č. j. 5 Ans 8/2005 - 63, 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 se ovšem s tímto návrhem neztotožnil, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát v usnesení ze dne 24. 7. 2007 vyslovil, 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 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 nálezem, 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 nálezem 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 nevěle

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 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.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu 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 vůči žalobci učiněn poslední úkon.

Jak výše uvedeno, v daném případě se jednalo o nečinnost žalovaného a bylo povinností městského soudu posoudit naplnění všech žalobních podmínek stanovených zákonem.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je z výše uvedených hledisek důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. městský 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 19. září 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu