



ČESKÁ REPUBLIKA
R O Z S U D E K
J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupené Mgr. Janem Dáňou, advokátem se sídlem Na Ořechovce 4, Praha 6, proti žalovaným: **a) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, **b) Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, **c) Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaných, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2009, čj. 9 Ca 324/2005 - 144,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaným **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobami vedenými u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 Ca 324/2005, sp. zn. 9 Ca 325/2005 a sp. zn. 9 Ca 326/2005, domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaných. Navrhla, aby městský soud uložil žalovaným povinnost rozhodnout o odvolání a o žádosti o udělení výjimky z konfiskace podaných dne 16. 10. 1945 JUDr. A. S. proti konfiskačnímu výměru Okresního národního výboru v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 1945, č. 05, vydaného na základě 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. Žalobkyně uvedla, že je dcerou adoptivního syna JUDr. A. S.. JUDr. A. S. byl konfiskován majetek dekretem presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a z něj vycházejícím výměrem ze dne 4. 10. 1945, č. 05. O jeho odvolání a žádosti o udělení výjimky z konfiskace nebylo rozhodnuto. Žalobkyně si nechala Ústavem státu a práva Akademie věd České republiky vypracovat právní expertizu k otázce, který správní orgán je příslušný k rozhodnutí o opravných prostředcích. Na základě expertízy ze dne 10. 12. 2004 se obrátila na Krajský úřad v Českých Budějovicích. Vzhledem k tomu, že krajský úřad byl nečinný, žalobkyně požadovala podle ustanovení § 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), aby žalovaní na sebe vztáhli povinnost vést řízení a rozhodnout o opravných prostředcích. Pravomoc žalovaných a) a c) o věci rozhodnout žalobkyně dovozovala z dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb., ve vztahu k žalovanému b) pak z toho, že je ústředním orgánem státní správy pro hospodaření s majetkem

státu. Žalovaní však nedostáli své povinnosti dané ustanovením § 50 správního řádu a nerozhodli včas a v zákonných lhůtách.

Městský soud řízení přerušil z důvodu, že žalobkyně podala kompetenční žalobu podle ustanovení § 97 s. ř. s. ke zvláštnímu senátu Nejvyššího správního soudu na určení, který správní úřad má rozhodnout o opravných prostředcích JUDr. A. S.. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006 - 127, č. 1457/2008 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kompetenční žalobu odmítl.

Poté, co Ústavní soud usnesením ze dne 1. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 4/08 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), ústavní stížnost proti usnesení NSS ze dne 9. 11. 2007 odmítl, městský soud (po spojení věcí ke společnému projednání) žaloby zamítl rozsudkem ze dne 16. 1. 2009, čj. 9 Ca 324/2005 - 144. Uvedl, že žalobkyně se vydání rozhodnutí o opravných prostředcích JUDr. A. S. domáhala žalobou na ochranu proti nečinnosti Krajského úřadu Jihočeského kraje, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích odmítl usnesením ze dne 24. 8. 2005, čj. 10 Ca 77/2005-60, pro opožděnost. Závěry krajského soudu potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005 - 107, č. 931/2006 Sb. NSS. Současně se žalobkyně s opakovanými podněty obracela na žalované na základě ustanovení § 50 správního řádu v rámci opatření proti nečinnosti krajského úřadu. Městský soud zdůraznil, že pokud žalobkyně učinila podnět k odvolacímu orgánu podle ustanovení § 50 správního řádu, nepřešla povinnost správního orgánu I. stupně rozhodnout na odvolací orgán, nýbrž byla založena jeho dozorová povinnost. Podání žalobkyně nemají povahu návrhů na vydání rozhodnutí o určitém právu či povinnosti, nýbrž mají povahu podnětů k využití prostředků dozorčího práva. Žalobkyně tak na základě podnětu podle ustanovení § 50 správního řádu nemá nárok na vydání rozhodnutí, neboť její žádost může být odložena, pokud odvolací orgán neshledá okolnosti pro využití oprávnění podle ustanovení § 50 správního řádu. Nenárokovost atrakce rozhodnutí nadřízeným orgánem vyplývá i ze srovnání se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Skutečnost, že žalovaní nevydali rozhodnutí podle § 50 správního řádu, je výsledkem jejich úvah obsažených v odkládacích dopisech či usneseních. Tyto úvahy není soud oprávněn v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti hodnotit jinak, než pouze jako možnou cestu k nápravě nezákonného stavu.

Městský soud uvedl, že zákonným předpokladem uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti je vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti, kterým je v posuzovaném případě § 50 správního řádu. Bylo-li tedy opatření proti nečinnosti prostředkem, jehož uplatnění bylo zákonným předpokladem pro podání žaloby, pak nebyla splněna podmínka, že nápravy není možné dosáhnout jinak. Městský soud uzavřel, že neuplatnění opatření proti nečinnosti nemůže být nečinností v konfiskačním řízení. Neshledal ani jiné důvody, pro které by byla dána pravomoc a příslušnost žalovaných dokončit konfiskační řízení a rozhodnout o opravných prostředcích. Dále poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006 - 127, že odpadl předmět řízení o odvolání, neboť vyhlášku ze dne 4. 10. 1945, č. 05, zrušil Okresní národní výbor v Českých Budějovicích výměrem ze dne 12. 2. 1948, čj. XII-2029/48-3. Tento závěr potvrdil i Ústavní soud. Městský soud uvedl, že je tímto právním stavem vázán a nemá podmínky ani zákonný podklad pro to, aby shledal povinnost některého ze žalovaných vydat rozhodnutí ve správním řízení, které již bylo ukončeno.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Zrekapitulovala, že držbu veškerého majetku JUDr. A. S. Československá republika převzala v květnu 1945 od Gestapa a v červnu 1945 na majetek bezdůvodně uvalila národní správu. JUDr. A. S. i jeho generálnímu zástupci byl odepřen vstup na území a nelze tvrdit, že správa byla nařízena z důvodu nepřítomnosti majitele

za účelem náležitého hospodaření. Veškerý zemědělský majetek přešel na stát vyhláškou ze dne 4. 10. 1945, a to s okamžitou platností k datu účinnosti dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. Podání opravného prostředku nemělo podle dekretu odkladný účinek a z dekretu ani z jiného předpisu nevyplývá, že by bylo možné provedené vyvlastnění zrušit nebo zastavit. Jedinou možností „zrušení“ konfiskace bylo kladné vyřízení výjimky. Z tohoto důvodu podle stěžovatelky je výměr ze dne 12. 2. 1948, kterým se okresní národní výbor snažil konfiskaci podle dekretu zrušit, právně neúčinný a vyhotovený v rozporu se zákonem. Navíc trpí závažnými věcnými i procesními vadami, neboť jsou zde uvedeny nerelevantní důvody pro zrušení vyhlášky (JUDr. A. S. není považován za osobu německé národnosti a národní správa byla zřízena z důvodu nepřítomnosti majitele). Zdůraznila, že konfiskace podle dekretu nebyla účinně ukončena, což potvrzuje i dispozice konfiskačního referenta Dr. S. ze dne 15. 1. 1951, který nařídil opravný prostředek odložit. Vyvlastnění majetku na základě zákona č. 143/1947 Sb., o převodu vlastnictví majetku hlubocké větve S. na zemi Českou, nemohlo proběhnout z důvodu konfiskace majetku na základě dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. (část II. kasační stížnosti).

Dále namítla, že Česká republika bránila objektivnímu projednání jejích restitučních žádostí, neboť jí zatajovala existenci restitučního spisu a poskytovala nepravdivé informace pozemkovým úřadům. Odkázala na stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05, č. 477/2005 Sb., a uvedla, že Česká republika pokračuje v porušování základních práv a svobod, ke kterým došlo v době nesvobody. S odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06, uvedla, že existuje procesní právo na rozhodnutí o žádosti a musí tedy existovat kompetentní a místně příslušný orgán, který rozhodne o podaném opravném prostředku. Zdůraznila, že náleží mezi osoby majetkově postižené v období od konce 2. světové války do státního převratu v roce 1948, kterým bylo umožněno uplatňovat v některých případech nároky a náhradu škod, které se odehrály na základě dekretů presidenta republiky, neboť původně byl majetek hlubocké větve rodu S. předmětem záboru půdy na základě dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. Schválením zákona č. 143/1947 Sb. bylo JUDr. A. S. znemožněno uplatnit přezkum záboru rodového majetku. Uvedla, že je jí znemožněno domoci se práv, neboť v řízeních podle restitučních předpisů je odkazována na využití obecných právních prostředků ochrany práv a v řízeních podle těchto předpisů je odmítána pro obcházení restituční předpisů. Poukázala na náleží Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 428/06, podle kterého je třeba vycházet z individuálních rozměrů daného případu a obecné soudy jsou povinny udělat vše pro spravedlivé řešení věci. Je zřejmé, že JUDr. A. S. vždy chránil zájmy Československé republiky a byl známým odpůrcem nacistického režimu. Správní orgány rozhodující o opravném prostředku by tak musely rozhodnout v jeho prospěch a z tohoto důvodu se tomuto očekávatelnému rozhodnutí účelově vyhýbají (část III. a IV. kasační stížnosti).

Rovněž nesouhlasila se závěrem městského soudu, že odvolací orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí v případě, že se na něj účastník řízení obrátí se žádostí podle ustanovení § 50 správního řádu. Nečinnost správního orgánu spočívá v tom, že vůbec nezahájil řízení nebo sice řízení zahájil, ale ve lhůtě stanovení v ustanovení § 49 odst. 2 nevydal rozhodnutí. Uvedla, že jediným opatřením proti nečinnosti je atrakce věci k nadřízenému správnímu orgánu. I když se atrakce může jevit jako oprávnění správního orgánu, ten je povinen ji využít vždy, jsou-li pro to dány formální podmínky. Není tedy na volném správním uvážení správního orgánu, zda toto oprávnění využije. Poukázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 1998, sp. zn. II. ÚS 366/97, a uzavřela, že bylo povinností žalovaných, na které se obrátila s návrhem na opatření proti nečinnosti, ve věci rozhodnout (část V. kasační stížnosti).

Nesouhlasila ani se závěrem městského soudu, že bylo-li opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 50 správního řádu zákonným předpokladem pro podání žaloby, pak „nebyla splněna ani podmínka pro vydání rozhodnutí žalovanými ministerstvy, totiž, že nápravy by nebylo možné dosáhnout

jinak“. Podle stěžovatelky by tento výklad znamenal, že „*nikdo, kdo se domáhá rozhodnutí orgánu státní správy, by se nemohl domoci soudní ochrany, neboť nečinnost nižšího správního orgánu by byla subsumována nečinností jeho nadřízeného orgánu, proti které (rozuměj nečinností nadřízeného orgánu) by se dalo bránit opět pouze dle ustanovení § 50 správního řádu*“. V konečném výsledku by to znamenalo, že by se ochrany proti nečinnosti dalo domáhat pouze v případě nečinnosti vedoucího ústředního orgánu státní správy. Dodala, že Ústavní soud netoleruje orgánům veřejné moci a obecným soudům, přehnaně formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti a odkázala na nálezh Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb. (část IV. kasační stížnosti). Uvedla, že soud není vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit.

Žalovaný a) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Žalovaný b) ve vyjádření ke kasační stížnosti se ztotožnil se závěry městského soudu. Odvolal se na své vyjádření k žalobě, kde uvedl, že v daném sporu není pasivně legitimován.

Žalovaný c) ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval průběh předchozího řízení i obsah svého vyjádření v řízení před soudem. Zdůraznil, že žaloba proti nečinnosti při postupu podle ustanovení § 50 správního řádu není přípustná. Části II. až IV. kasační stížnosti se zjevně vztahují k vlastnickým sporům stěžovatelky, které vede před civilními soudy. V této části je jedinou relevantní námitkou stěžovatelky tvrzení, že musí existovat kompetentní orgán k rozhodnutí o opravném prostředku. Tuto otázku Nejvyšší správní soud vyřešil ve věci sp. zn. Komp 1/2006. Žalovaný c) nesouhlasil s tvrzením, že existuje povinnost odvolacího orgánu vždy aťrahoovat rozhodnutí ve věci. Správní orgán může uvážit, zda věc aťrahuje nebo využije jiný prostředek nápravy nečinnosti. Atrakce je považována za poslední prostředek nápravy a úvaha o její vhodnosti je na posouzení správního orgánu. Připomněl, že při vyřízení podnětu stěžovatelky dospěl k závěru, že není v postavení odvolacího orgánu, a neměl tedy možnost se podnětem věcně zabývat. Uvedl, že i kdyby žaloba na ochranu proti nečinnosti byla přípustná i ve vztahu k vyřizování podnětu podle ustanovení § 50 správního řádu, žaloba měla být zamítnuta, neboť řízení o opravných prostředcích již bylo skončeno, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006 - 127. Souhlasil se stěžovatelkou, že je absurdní, aby podmínkou žaloby proti nečinnosti bylo vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti i u správního orgánu, který je nečinný při rozhodování o prostředku ochrany proti nečinnosti. Zdůraznil však, že tento výklad z napadeného rozsudku nevyplývá. Městský soud totiž na podporu svých závěrů uvedl, že podmínkou žaloby podle ustanovení § 79 s. ř. s. byl podnět podle ustanovení § 50 správního řádu. Pokud by žaloba měla směřovat proti nečinnosti odvolacího orgánu vyřizujícího podnět podle ustanovení § 50 správního řádu, bylo by pro splnění této podmínky nutné i proti postupu tohoto orgánu uplatnit podnět podle citovaného ustanovení. Stěžovatelka obě situace chybně směšuje. Městský soud podle žalovaného c) založil svoje rozhodnutí na tom, že postup podle ustanovení § 50 správního řádu nemusí vyústit ve vydání rozhodnutí nebo osvědčení.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem posuzované věci je otázka, zda jsou žalovaní a), b) a c) nečinní, pokud na sebe neaťrahovali podle § 50 správního řádu povinnost rozhodnout o odvolání a o žádosti o udělení výjimky z vyvlastnění majetku JUDr. A. S. a o

opravném prostředku nerozhodli. O této svojí povahou procesní otázce Městský soud v Praze rozhodoval a odůvodnění se právě touto otázkou zabývá. Teprve pokud by se soud k výše uvedené otázce vyslovil kladně, bylo by lze uvažovat o tom, na základě čeho byl majetek JUDr. A. S. vyvlastněn. Přesto Nejvyšší správní soud vypořádá kasační námitky v pořadí, ve kterém byly uplatněny, samozřejmě s akcentem na ty, které směřují proti důvodům, o které své rozhodnutí opřel městský soud.

V části I. kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že kasační stížnost podává mimo jiné z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod lze uplatnit tehdy, pokud má stěžovatelka zato, že rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo rozhodnutí o zastavení řízení jsou nezákonné. V posuzovaném případě městský soud žaloby stěžovatelky rozsudkem věcně zamítl, a proto považuje Nejvyšší správní soud uplatnění daného důvodu za nepřípadné.

Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by řízení trpělo vadami ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 odst. b) s. ř. s., jak stěžovatelka obecně namítá v úvodu kasační stížnosti. Neshledal ani, že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný ať již pro nesrozumitelnost, nedostatek důvodů, nebo jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka blíže neuvedla, v čem spočívá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro kterýkoliv z uvedených důvodů. Obecnosti námitky pak odpovídá i její vypořádání Nejvyšším správním soudem, který tuto námitku neshledal důvodnou.

Stěžovatelka v části II. kasační stížnosti nesouhlasila s tím, že k vyvlastnění majetku JUDr. A. S. došlo na základě zákona č. 143/1947 Sb., a nikoli na základě dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. Namítla, že výměr ze dne 12. 2. 1948 byl vystaven v rozporu se zákonem a trpí závažnými věcnými a procesními vadami. O neukončení konfiskačního řízení podle dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. pak podle stěžovatelky svědčí i dispozice konfiskačního referenta ze dne 15. 1. 1951. Městský soud v napadeném rozhodnutí s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006 - 127, č. 1457/2008 Sb. NSS, uvedl, že *„nemá podmínky ani zákonný podklad pro to, aby shledal povinnost některého ze žalovaných ústředních orgánů státní správy k vydání rozhodnutí ve věci ve správním řízení, které již bylo ukončeno“*. Nejvyšší správní soud citovaným usnesením jako nepřípustnou odmítl žalobu stěžovatelky na určení správního úřadu příslušného vydat rozhodnutí ve věci opravných prostředků JUDr. A. S.. Uvedl, že zrušením vyhlášky ze dne 4. 10. 1945 odpadl předmět řízení o odvolání, a proto není možné se domáhat rozhodnutí o opravném prostředku. Ústavní soud shledal usnesením ze dne 1. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 4/08, uvedený závěr ústavně konformní a uvedl, že *„[n]ezpochybňuje závěr NSS o zrušení vyhlášky ONV ze dne 4. 10. 1945, čj. 05, s odkazem na § 83 nařízení č. 8/1928 Sb., tj. o zrušení z moci úřední, a to výměrem ONV ze dne 12. 2. 1948, čj. XII-2029/48-3, neboť rada ONV usnesením ze dne 30. 1. 1948 konfiskaci zemědělského majetku JUDr. A. S. zrušila“*. Při přezkumu rozhodnutí se Ústavní soud vypořádal i s námitkami stěžovatelky týkajícími se výměru ze dne 12. 2. 1948 i dispozicí konfiskačního referenta ze dne 15. 1. 1951, a uvedl, že *„[n]emůže stěžovatelce přisvědčit v jejím názoru, že předmětný výměr ONV je nicotný, neboť ten odpovídá obecným požadavkům na formu a obsahovou stránku rozhodnutí [...] Ústavní soud je navíc přesvědčen, že stěžovatelkou namítaná dispozice konfiskačního referenta KNV v Českých Budějovicích dr. S. ze dne 15. 1. 1951, ve které nařizuje odložení opravného prostředku, je připomínkou spektakulární“*. Vypořádáním těchto námitek se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v nyní projednávané věci neshledal důvod, proč by se měl od názoru uvedeného v usnesení ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006 - 127, odchýlit. Pokud tedy stěžovatelka tvrdí, že musí existovat *„kompetentní a místně příslušný orgán ve věci rozhodnutí o předmětném opravném prostředku“*, Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry výše uvedeného usnesení. Navíc zdůrazňuje, že hlavním důvod pro zamítnutí žaloby stěžovatelky městský soud shledal v nesplnění podmínky podle § 79 odst. 1 s. ř. s., když uzavřel, že podnět

podle § 50 správního řádu nezakládá povinnost odvolací orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Lze jen znovu zopakovat, že se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat tvrzeními stěžovatelky, že Česká republika v devadesátých letech bránila objektivnímu projednání restitučních žádostí stěžovatelky, že má právo uplatnit nároky na náhradu křivd odehravších se na základě dekretů presidenta republiky a že přijetím zákona č. 143/1947 Sb. bylo JUDr. A. S. znemožněno uplatnit přezkum záboru rodového majetku. Tvrzení stěžovatelky a argumentace v části IV. kasační stížnosti, že je v řízení podle restitučních předpisů odkazováno na využití obecných právních prostředků ochrany (určovací žaloby), které je následně odmítáno z důvodů obcházení restitučních předpisů, nemá souvislost s předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tyto námitky se vztahují ke sporům, které stěžovatelka vede před obecnými soudy. Nejvyšší správní soud je vázán předmětem řízení, který není oprávněn překročit, tedy tím, zda byly v souzené věci splněny podmínky pro uložení povinnosti správním orgánům vydat rozhodnutí ve věci samé a stanovit jim k vydání rozhodnutí lhůtu. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud těmito námitkami nemohl zabývat.

Stěžovatelka namítla, že správní orgán je povinen si věc atrahovat vždy, když je konstatována nečinnost příslušného správního orgánu a prostředky nápravy se mívají účinkem. Městský soud v Praze vystavěl závěr o nedůvodnosti žalob ve dvou argumentačních rovinách. Jednak na povaze „návrhu“ na opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu z hlediska jeho „nárokovosti“ a jednak na posouzení, zda je přípustné, aby jedna z podmínek řízení (předchozí marné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu) současně tvořila předmět tvrzené nečinnosti správního orgánu v samostatné žalobě na ochranu proti nečinnosti. Oba okruhy argumentů shledal Nejvyšší správní soud správnými, byť u v pořadí druhého je třeba připomenout, že postup podle § 50 správního řádu nelze bezesbytku považovat za tento prostředek. Za účinnosti správního řádu z roku 1967 bylo objektivně nemožné (právě s ohledem na povahu institutu prostředku na ochranu proti nečinnosti) naplnit požadavek ustanovení § 79 s. ř. s., tj. vyčerpání prostředků, které procesní předpis stanoví k ochraně účastníků řízení proti nečinnosti správního orgánu. Účastník správního řízení, jež bylo stíženo nečinností správního orgánu, se proto mohl na obrátit na soud ihned (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104).

Právo atrakce podle ustanovení § 50 správního řádu představuje podle právní nauky oprávnění správního orgánu vyššího stupně přisvojit si příslušnost k rozhodnutí věci, pokud dojde k závěru, že jsou splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Účastník řízení může dát k takovému postupu podnět, nemá však právní nárok, aby jeho podnětu bylo vyhověno (viz Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2003, s. 560). Pokud se tedy na správní orgán stěžovatelka obrátila s podnětem k postupu podle ustanovení § 50 správního řádu, neznamenalo to, že správní orgán byl povinen si věc atrahovat a ve věci sám rozhodnout. Jak správně uvedl městský soud, podnětem byla založena dozorová povinnost správního orgánu. Správní orgán byl povinen se podnětem zabývat a posoudit, zda existují skutečnosti nasvědčující splnění podmínek podle citovaného ustanovení. Pokud však zjistil, že podmínky naplněny nejsou, shledal podnět k využití dozorové pravomoci nedůvodným a podnět odložil. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 7. 2007, čj. 2 Ans 6/2006 - 70, „[p]odnět [k postupu podle § 50 správního řádu] není svou povahou ‚návrhem‘ na zahájení řízení, resp. na pokračování v nedokončeném řízení u jiného správního orgánu, jehož doručení správnímu orgánu by bylo spojeno s účinky zahájení řízení. Takový podnět byl za tehdejšího právního stavu nejen ‚nepovinný‘, ale také ‚nenárokový‘. [...] Tehdejší správní řád s ‚nárokovostí‘ takového podnětu nepočítal a tím spíše s jeho příp. uplatněním nespojoval, a ani nemohl spojovat, žádné přímé právní účinky“.

V rozsudku ze dne 15. 12. 2004, čj. 2 Ans 4/2004 - 116, č. 506/2005 Sb. NSS, pak konstatoval, že „[s]kutečnost, že se stěžovatel obrátil na žalovaného podle § 50 správního řádu, nezakládá jeho zákonnou povinnost vydat rozhodnutí. Ust. § 50 správního řádu umožňuje za stanovených podmínek odvolacímu orgánu ve věci rozhodnout na místo orgánu prvostupňového. Úvaha o splnění daných podmínek však přísluší tomuto orgánu. Tedy i za situace, kdy stěžovatel ve správním řízení učinil podnět podle citovaného ustanovení, nepřešla v jeho důsledku na odvolací orgán povinnost vydat rozhodnutí v I. stupni“. V rozsudku ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104, doplnil, že „[t]o, zda toto opatření [podle § 50 správního řádu] bude přijato, závisí na úvaze nadřízeného správního orgánu, který místo nečinného správního orgánu I. stupně rozhodne sám, usoudí-li, že povaha věci to dovoluje a nápravy nelze dosáhnout jinak. Nejde tedy o prostředek, který by měl v rukou sám účastník a kterým by se efektivně mohl bránit“.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že stěžovatelka nemá na základě podnětu k přijetí opatření podle ustanovení § 50 správního řádu procesní právo na vydání rozhodnutí o opravných prostředcích JUDr. A. S. Podnět nebyl návrhem na pokračování v nedokončeném řízení a podnětem na žalované nepřešla povinnost rozhodnout o opravném prostředku. Jestliže „návrh“ na atrakci podle § 50 je toliko podnětem, lze přiměřeně (shodně jak učinil i MS v Praze) vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006 - 59, podle kterého „[ž]aloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno“. Výše uvedené není porušením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelce nepochybně svědčilo právo brojit proti nečinnosti orgánu, který případně (dle jejího tvrzení) měl pravomoc ve věci rozhodnout. Neznamená to však, že se lze s odkazem na porušení Listiny práv a svobod domáhat i přezkumu těch rozhodnutí, u kterých to procesní předpisy neumožňují. Zcela nepřipadný je v této souvislosti odkaz stěžovatelky na rozhodnutí Ústavního soudu II US 366/97, které se týká zcela jiné (nadto hmotněprávní) problematiky (dědění a práva vlastnit a pokojně užívat majetek).

Pokud se tedy stěžovatelka domáhala žalobami na ochranu proti nečinnosti toho, aby městský soud stanovil žalovaným povinnost rozhodnout o opravných prostředcích JUDr. A. S., městský soud nepochybil, pokud žalobu zamítl. Žalovaní nebyli povinni o opravných prostředcích rozhodnout, neboť na ně toto oprávnění na základě podnětu podle ustanovení § 50 správního řádu nepřešlo. Na základě podnětu k přijetí opatření podle § 50 správního řádu není správní orgán povinen vydat rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán může podnět odložit, jak se to stalo i v posuzované věci. Ze správních spisů vyplynulo, že se žalovaní podněty stěžovatelky opakovaně zabývali a shledali je nedůvodnými. Lze jen připomenout, že žalovaný a) dopisem ze dne 10. 10. 2005 opakovaně podnět shledal nedůvodným a odkázal stěžovatelku na předchozí vyřízení podnětů. Uvedl, že předmětný majetek nebyl konfiskován na základě dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb., ale připadl státu podle zákona č. 143/1947 Sb. Důvod konfiskačního řízení odpadl v roce 1947, správní řízení proběhlo v souladu se zákonem a není důvod pokládat je za neukončené. Žalovaný b) dopisem ze dne 25. 10. 2005 a usnesením ze dne 31. 1. 2006 podnět odložil s tím, že není orgánem příslušným rozhodnout o výjimce podle dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. Konečně žalovaný c) v dopisech ze dne 27. 9. 2005, ze dne 20. 10. 2005 a ze dne 12. 1. 2006 opakovaně uvedl, že není orgánem příslušným rozhodnout o opravných prostředcích podle dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb. Je proto zřejmé, že žalovaní neshledali důvod pro přijetí opatření podle ustanovení § 50 správního řádu, přičemž s důvody, které je k tomuto závěru vedly, stěžovatelku seznámili. Námitka stěžovatelky, že žalovaní byli povinni ve věci rozhodnout, je proto nedůvodná.

Stěžovatelka rovněž namítla, že je absurdní, aby podmínkou žaloby podle ustanovení § 79 s. ř. s. bylo vyčerpání prostředku ochrany před nečinností i u správního orgánu, který má o tomto prostředku rozhodnout a který je nečinný. Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud dospěl ke stěžovatelkou namítanému výkladu. Městský soud v napadeném rozsudku (s. 8 a 9) uvedl, že opatření podle ustanovení § 50 správního řádu bylo opatřením proti nečinnosti a jeho vyčerpání bylo podmínkou pro přípustnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu, který byl povinen rozhodnout o opravných prostředcích JUDr. A. S. Pokud však žaloba na ochranu proti nečinnosti směřovala proti nečinnosti správního orgánu, který vyřizoval podnět podle ustanovení § 50 správního řádu, bylo nutné splnit podmínku, že „nápravy by nebylo možné dosáhnout jinak“. V tomto případě neměl městský soud na mysli procesní podmínku upravenou soudním řádem správním, ale předpoklad upravený v § 50 zákona č. 71/1967 Sb. Jinými slovy, pokud by mělo být věcně uvažováno o důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti nadřízeného orgánu, který věc neatrahoval, bylo by třeba se zabývat tím, zda oním „nelze-li nápravy dosáhnout jinak“ uvedeným v § 50 zákona č. 71/1967 Sb. není právě podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, to vše za situace, kdy je judikováno, že postup podle § 50 nebyl obligatorním předpokladem úspěšnosti žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. Argumenty městského soudu ústí v závěr, že právě procesní možnost brojit „přímo“ proti nečinnosti orgánu, u něhož je dána pravomoc ve věci rozhodnout, vylučuje podat žalobu proti nečinnosti nadřízeného orgánu v souvislosti s tím, že měl věc atrahovat. Rozhodně nelze argumentaci městského soudu chápat jako návod k „řetězení“ podnětů podle § 50 zákona č. 71/1967 Sb. vždy vyšší instanci bez faktického umožnění účinné ochrany proti nečinnosti.

S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud shledal napadené rozhodnutí krajského soudu zákonným, proto kasační stížnost zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 60 odst. 1 za použití ustanovení § 120 s. ř. s.). Žalovaným, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim podle obsahu soudního spisu nevznikly náklady řízení nad rámec běžné činnosti.

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

V Brně 31. května 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu