



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci stěžovatele: **Č. v J.**, právně zast. JUDr. Václavem Zemanem, advokátem se sídlem v Plzni, Sedláčkova 11, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, č. j. 5 Nc 9/2006 – 11,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Stěžovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel (dříve „navrhovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byl odmítnut jeho návrh - výzva k odstranění vad doručení nálezu Nejvyššího správního soudu č.j. 690/46 ze dne 2. února 1948, jímž se domáhal doručení cit. rozhodnutí Krajským soudem v Ostravě nebo určení orgánu státní správy, který je příslušný k jeho doručení.

Krajský soud návrh odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 psím. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) z důvodu nedostatku podmínek řízení.

V kasační stížnosti se stěžovatel dovolává práva na spravedlivý proces, zejména na jeho řádné dokončení, v tomto případě doručení již vydaných pro stát závazných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 690/46 ze dne 2. 2. 1948 a opětovného rozhodnutí č. j. 690/46 ze dne 17. 12. 1948. Krajský soud dle názoru stěžovatele přistoupil k věci zcela formalisticky, když konstatoval, že veškeré předpisy o správním soudnictví byly

zrušeny v roce 1952 a nově zřízený Nejvyšší správní soud a specializované senáty krajských soudů nemohou řízení dokončit, protože není žádným předpisem upravena otázka právního nástupnictví vůči předchozímu Nejvyššímu správnímu soudu a neexistuje tak hmotná a procesněprávní kontinuita. Z vyjádření krajského soudu naopak vyplývá, že zrušením právních předpisů a vypuštěním Nejvyššího správního soudu ze soustavy soudů v roce 1952 nedokončená řízení zanikla. S tímto se stěžovatel neztotožňuje, neboť takovýto pohled na věc by znamenal naprosté ignorování práva na dokončení spravedlivého procesu. Krajský soud sice argumentuje ústavním zákonem, který zrušil právní předpisy v roce 1952, avšak dle stěžovatele pomíjí fakt, že tento ústavní zákon je nižší právní síly, než tehdy platná ústava z 9. 5. 1948, ve které byla jasně zakotvena zásada, že nikdo nemůže být odňat svému soudci. Tento princip zůstal nezměněn, avšak Krajský soud v Ostravě se touto stěžejní námitkou nezabýval.

Krajský soud se nezabýval ani tím, že Česká republika před vydáním druhého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 690/46 podepsala coby člen OSN Všeobecnou deklaraci lidských práv, která mimo jiné říká, že všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou zákonnou ochranu bez jakéhokoliv rozlišování, všichni mají právo na stejnou ochranu proti jakékoliv diskriminaci (čl. 7), každý má právo, aby mu příslušné vnitrostátní soudy poskytly účinnou ochranu proti činům porušujícím základní práva, jež jsou mu přiznána zákonem nebo ústavou (čl. 8), nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku (čl. 17 odst. 2). Postupem státu došlo nedoručením shora specifikovaného rozhodnutí k porušení veškerých shora označených zásad.

Krajský soud v neposlední řadě ignoroval rezoluci 1096 Rady Evropy z 27. 6. 1996, která sice není závazná, avšak tato rezoluce nabádá bývalé komunistické země k dodržování určitých zásad a principů v přechodu od nedemokratické formy vlády a institucí k právnímu státu. Celou touto rezolucí se prolíná zásada „in dubio pro reo”. Stěžovatel namítá, že chybí-li konkrétní orgán, který by doručil rozhodnutí účastníkům řízení, musí nastoupit obecně stát, který tuto povinnost má.

Krajský soud se měl zabývat též otázkou, zda již nebylo doručeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 690/46-6, neboť dle pokynu Ministerstva spravedlnosti se navrhovatel obrátil na Národní archiv v Praze, od kterého obdržel úředně ověřenou fotokopii celého spisového materiálu vč. uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud v Ostravě, dle názoru stěžovatele opomenul vypořádat se s otázkou odmítnutí spravedlnosti, neboť předpokládá stav, kdy rozhodnutí vydané Nejvyšším správním soudem nelze doručit účastníku řízení, ačkoliv toto není ukončeno a to i přesto, že je pro stát závazné.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávné poučení krajským soudem, který jej poučil tak, že domáhat se ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ust. § 79 a násl. s. ř. s. předpokládá bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti jak je stanoví procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu a v tomto směru měl krajský soud navrhovatele poučit, jaké konkrétní prostředky měl vyčerpat a proti nečinnosti jakého správního orgánu se má bránit. Navíc v době, kdy Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí č. j. 690/46 neexistoval právní předpis, který by stanovil ochranu před nečinností Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel jako důvody kasační stížnosti tedy uvádí nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nepřezkoumatelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí a nesplnění poučovací povinnosti soudu ve vztahu k účastníkovi řízení (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.) a nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.) a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudkem zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, č. j. 5 Nc 9/2006 a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především předesílá, že v případě, je-li žaloba odmítnuta, nepřísluší mu v řízení zabývat se otázkami meritorního posouzení. Předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda se Krajský soud v Ostravě nedopustil nezákonnosti, odmítl-li návrh, aniž se jím zabýval věcně.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že se stěžovatel návrhem ze dne 27. 2. 2006 podaným Krajskému soudu v Ostravě domáhal, aby správní senát rozhodl o doručení nálezů Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 1948, č. j. 690/46 tak, že buď bude nález doručen navrhovateli Krajským soudem v Ostravě nebo že tento soud určí orgán státní správy, který je příslušný k doručení nálezů. Navrhovatel, jako právní nástupce Řádu německých rytířů, podal stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství v Praze ze dne 19. 8. 1946, č. j. 433.973-IX/II-46 a opatření téhož ministerstva ze dne 30. 8. 1946 o převzetí zemědělského majetku. Nálezem ze dne 2. 2. 1948, č. j. 690/46 a též druhým nálezem ze dne 17. 12. 1948, č. j. 690/46 Nejvyšší správní soud zrušil jak rozhodnutí ministerstva, tak opatření o převzetí zemědělského majetku, když dospěl k závěru, že konfiskační vyhlášky, a to vyhláška Okresní správní komise v Bruntále ze dne 1. 4. 1946, č. j. 113/5-1946, vyhláška Okresního národního výboru v Opavě ze dne 22. 3. 1946, č. j. 1138/3-X/20 a vyhláška Moravskoslezského zemského národního výboru, expozitury v Ostravě ze dne 9. 3. 1946, č. j. VIII/35-731/30-1946 nenabývaly právní moci a orgány, které tyto konfiskační vyhlášky vydaly, samy svým postupem daly najevo, že považují otázku konfiskace za spornou. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 1948 se pro stát stal ve smyslu ust. § 39 odst. 3 zákona o Nejvyšším správním soudu, ve znění zákona č. 164/1937 Sb. závazným, neboť byl jako prvním podepsán senátním prezidentem tehdejšího senátu Dr. K. a zapisovatelem, a proto nebylo možno tento nález měnit. Dle ust. § 39 odst. 2 cit. zákona je za vydání rozhodnutí nutno považovat okamžik, kdy je nález doručen alespoň jedné straně. Ani jeden z nálezů do dnešních dnů nebyl nikomu doručen, o čemž svědčí i předpřipravené a nadepsané obálky soudu, které jsou založeny s ostatními dokumenty v národním archivu.

Nejvyšší správní soud posoudil věc takto. Působnost Nejvyššího správního soudu, založená zákonem č. 36/1875 ř. z., o Správním soudu, a recipovaná zákonem č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, zanikla zákonem

č. 65/1952 Sb. (ust. § 18 odst. 2), o prokuratuře, kterým byly zrušeny všechny předpisy o správním soudu. To znamenalo nejen zánik Nejvyššího správního soudu jako instituce, ale také zánik možnosti přezkumu správních aktů soudem. V ústavním zák. č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, se již neobjevil, čímž došlo mlčky k jeho zrušení. Výslovné ustanovení, jímž byl likvidován, obsahovalo ust. § 18 odst. 2 zák. č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, což však nebyl předpis ústavní. Nejvyšší správní soud tak zanikl změnou ústavní úpravy, která jej vynechala.

V následujících téměř čtyřech desetiletích pak byla soudní kontrola správy prováděna pouze obecnými soudy, v omezeném a zužujícím se rozsahu.

Nejvyšší správní soud novodobé České republiky není nástupcem Nejvyššího správního soudu, který zde působil v letech 1918-1952 a nepřevzal žádný z jeho spisů. Tento soud byl zřízen až zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, a to s účinností od 1. 1. 2003. Tímto ani žádným jiným právním předpisem také není upravena otázka právního nástupnictví vůči předchozímu Nejvyššímu správnímu soudu a rovněž ani hmotněprávní či procesněprávní kontinuita.

Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným. Tato ochrana přitom musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Jiný přístup by byl ztěžil ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces pak stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Jak vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, tato jednoznačně konstatuje, že „právo na soud“, jehož součástí je právo na přístup k soudu, však není absolutní a připouští jistá omezení, zejména pokud jde o podmínky přípustnosti opravného prostředku, neboť samotná jeho povaha vyžaduje vždy právní úpravu na úrovni státu, který má v tomto ohledu určitý prostor pro uvážení. Tato omezení však nesmí omezovat přístup otevřený jedinci takovým způsobem či do té míry, aby bylo právo zasaženo ve své podstatě. Tato omezení jsou v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy pouze tehdy, pokud sledují legitimní cíl a pokud existuje rozumná rovnováha mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Z těchto zásad vyplývá, že jestliže např. právo podat opravný prostředek z určitých předvídaných důvodů podléhá zákonem stanoveným podmínkám, jsou soudy povinny při uplatňování procesních pravidel zamezit jak nadměrnému formalismu, který by byl v rozporu se spravedlivostí řízení, tak však i přílišné volnosti, která by ve svém důsledku vedla k odbourání procesních náležitostí upravených zákonem.

Veřejnou moc tedy může orgán veřejné moci vykonávat pouze v oblasti své působnosti zákonem stanovenými právními prostředky. Pravomoc a působnost těchto orgánů je stanovena zákonem, orgány mohou jednat pouze *secundum et intra legem* a neplatí pro ně zásada *legální licence*. Tento princip stanovený v Ústavě ČR a v Listině základních

práv a svobod, podle něhož fyzickým a právnickým osobám je právně dovoleno vše, co zákon nezakazuje (jednat praeter legem), nelze v dané věci použít, jak namítá stěžovatel, naopak pro uplatňování veřejné moci platí zásada, podle níž [právní povinnosti](#) mohou být ukládány pouze zákonem nebo na základě zákona a v jeho mezích ([secundum legem](#)), přičemž meze [základních práv a svobod](#) může stanovit zákon.

Stěžovatelem požadované doručení nálezů Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 1948 tedy nelze uskutečnit orgánem, který k takovému úkonu není oprávněn z titulu absence příslušného zákonného zmocnění. Jak uvedl i krajský soud v napadeném rozhodnutí, doručování se vždy děje v rámci určitého řízení a je k němu zpravidla oprávněn orgán (soud), který rozhodnutí vydal, popř. ten, koho k tomu zákon výslovně zmocní. Zanikl-li orgán, aniž by řízení ukončil, nelze bez zákonného zmocnění v takovém řízení pokračovat jiným orgánem a pokud by k tomu došlo, nemůže postup, jež není upravený zákonem ani vyvolávat žádné právní účinky. Nejvyšší správní soud si je vědom, že politické dění v letech 1948 - 1989 mělo vliv na téměř všechny oblasti života; ať už v rovině lidských vztahů, majetku, politických názorů, náboženství, kultury a podobně. Tyto újmy mohou mít různou povahu. Je jen velmi obtížné si představit, že nástupnický stát - Česká republika - by mohl veškeré tyto újmy odčinit, tím spíše v podobě nároků vznášených jako právo na doručení rozhodnutí již neexistujícího orgánu bez jakéhokoli zmocnění a bez právní návaznosti na tehdejší procesní úpravy. Ani ze stěžovatelem citované Všeobecné deklarace lidských práv, jež není mezinárodní smlouvou, popř. z rezoluce Rady Evropy 1096, jež obsahuje obecná doporučení týkající se demokratizace bývalých socialistických států, nelze dovozovat konkrétní procesní právo jednotlivce tak, jak činí stěžovatel. Bez stávající vnitrostátní procesní úpravy nemůže přímo vzniknout právo na provedení určitého úkonu. Jak je výše uvedeno, meze práva na spravedlivý proces stanovují jednotlivé procesní řády a toto právo nelze vykládat absolutně, neboť pak by jednotlivá procesní pravidla stanovená zákony postrádala smysl.

V projednávané věci v úvahu nepřichází přechodná ustanovení § 130 s. ř. s. a rovněž nelze použít ani postup na základě podobnosti zákona - analogia legis - použití určitého ustanovení [zákona](#) nebo jiného [právního předpisu](#) na případ jím výslovně neupravený, neboť pokud se jedná o rozsah zákonem stanovené pravomoci a působnosti orgánů veřejné moci je analogie vyloučena. Proto ani krajský soud ani Nejvyšší správní soud nemůže provést doručení předmětného nálezů za použití analogie legis např. dle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s.

Podle ustanovení § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Pravomoc správních soudů je pak upravena ustanovením § 4 s. ř. s., podle jehož odstavce 1 soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a d) kompetenčních žalobách. Podle odstavce 2 ve správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Ochrana subjektivních práv se tedy uskutečňuje za podmínek zákony stanovených. Dvě z nich lze nalézt již v obecných ustanoveních o pravomoci soudů (srov. § 5 a § 6 s. ř. s.). Prvá spočívá v tom, že věc není z pravomoci soudů vyloučena; druhou podmínkou, obsaženou v obecných ustanoveních o pravomoci soudů, je požadavek vyčerpání řádných opravných prostředků před správními orgány, pokud je zákony umožňují. Ostatní podmínky jsou upraveny v části třetí (Řízení ve správním soudnictví) a v části čtvrté (Zvláštní ustanovení o řízení). Jde jednak o podmínky řízení, tak jak jsou v soudním procesu obvykle zakotveny (existence rozhodnutí orgánu veřejné správy, existence návrhu, pravomoc a příslušnost soudu, překážky litispendence a res iudicata apod.). Soudní řád správní ovšem, zejména v části věnované zvláštním ustanovením o řízení, určuje podmínky, které svým obsahem přesahují proces, např. zásah správního orgánu do práv, proti němuž žalobce brojí, musí trvat popř. trvat jeho následky atd..

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Odmítnutí návrhu ve smyslu cit. ustanovení přichází v úvahu vždy, když se někdo podáním u soudu domáhá, aby soud určitým způsobem jednal případně rozhodl, ale soud tak podle v podání uvedených nebo soudem zjištěných skutečností nemůže učinit, a to pro absolutní, neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. K tomuto v daném případě došlo, neboť nebylo v pravomoci krajského soudu rozhodnout o stěžovatelově návrhu na doručení cit. nálezu ani o určení správního orgánu, který by jej doručil. V posuzované věci nebylo možno stěžovatelův návrh podřadit pod žádný důvod soudního přezkumu ve správním soudnictví a tento nedostatek podmínky řízení je neodstranitelný.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, se Krajský soud v Ostravě vypořádal se všemi body stěžovatelova návrhu, a rozhodl správně, když uzavřel, že není splněna jedna z podmínek řízení, a to nedostatek pravomoci soudu ve správním soudnictví rozhodnout o doručení nálezu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 1948, č. j. 690/46 popř. určení orgánu státní správy, který je k doručení příslušný, a návrh odmítl. Stěžovatelovu námitku ohledně nesprávného poučení krajským soudem je na tomto místě třeba odmítnout, neboť stěžovatel nenamítá nesprávnost poučení o možnosti podat kasační stížnost proti cit. usnesení, ale pouze nesouhlasí s úvahou krajského soudu uvedenou v odůvodnění napadeného usnesení. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že uložení povinnosti správnímu orgánu soudem (doručení nálezu NSS), by bylo možné pouze v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) po vyčerpání opravných prostředků (pokud je procesní předpis připouští) za předpokladu, že by navrhovatel sám uvedl, který správní orgán má dle žalobních tvrzení v předmětné věci konat. Tato úvaha krajského soudu, nad rámec důvodů, pro které byl návrh odmítnut, má oporu v zákoně. Nejvyšší správní soudu rovněž nesdílí stěžovatelův názor, že v dané věci měl krajský soud při použití zásady in dubio pro reo doručit sám. Použití této zásady ve veřejném právu je přípustné, avšak tehdy, připouští-li zákon dvě možná řešení, což však na danou věc, s ohledem na výše uvedené, vůbec nedopadá.

Nejvyšší správní soud obiter dictum konstatuje, že zůstává pouze na vůli státu, přistoupí-li k řešení důsledků zániku původního Nejvyššího správního soudu resp. neukončených řízení před účinností zák. č. 64/1952 Sb. a 65/1952 Sb. a práv a povinností z něj vyplývajících. Takové řešení však musí mít legitimní zákonný rámec.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v souzené věci neshledal stěžovatelem uváděné skutečnosti, ve spojení s ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., opodstatněné. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel ve věci neměl úspěch a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. března 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu