

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Dolores Liljana Bata Arambasic**, zastoupena JUDr. Jiřím Šetinou, advokátem se sídlem Kutřín 6, Proseč, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 8. 1. 2009, č. j. 908/29372/2008-94421/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 11 Af 54/2010 – 85,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 17. 3. 2008 byla žalovanému doručena žádost paní Dolores Liljany Bati Arambasic (žalobkyně), paní Edity Baťa d'Oliveira, paní Jeny Baťa Mitrovitch a pana Nelsona Bata d'Oliveira (dále společně jen „žadatelé“) o dodatečné stanovení výše náhrady za znárodnění výrobního a obchodního komplexu Baťa, a. s., se sídlem ve Zlíně. V žádosti uvedli, že za majetek zestátněný dekretem presidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, dosud nebyla stanovena ani vyplacena náhrada. Jediným vlastníkem tohoto výrobního a obchodního komplexu byl Jan Antonín Baťa, který zemřel v roce 1965 a jehož jsou žadatelé přímými potomky (dcery a vnoučata). K žádosti doložili potvrzení Ministerstva průmyslu ze dne 6. 6. 1946, jímž se osvědčuje, že podniky Baťa, a. s. nebyly konfiskovány dle dekretu č. 108/1945 Sb., nýbrž znárodněny dle dekretu č. 100/1945 Sb., dle něhož bude rozhodnuto o náhradě za znárodněné podniky. Tytéž skutečnosti jsou stvrzeny i ve vyjádření Ústředního svazu průmyslu ze dne 6. 6. 1946, které žadatelé rovněž předložili. Posledním z dokumentů,

který žadatelé přiložili ke své žádosti, je rozhodnutí ministra průmyslu ze dne 7. 3. 1946 o zřízení národního podniku Baťa. Součástí tohoto rozhodnutí je i výčet majetkových podstat znárodněných podniků, které stát převádí na národní podnik.

[2] Žalovaný vyzval dne 8. 4. 2008 žadatele, za něž vystupoval jako zástupce dr. Šetina, k odstranění vad žádosti. Vady měly být odstraněny následujícím způsobem: předložením plné moci k zastupování žadatelů, výměru o rozsahu znárodnění, dokladů prokazujících právní nástupnictví žadatelů, prohlášení žadatelů, zda existují další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadateli musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, nebo jiné osoby, které mohou být přímo dotčeny na svých právech. Přípisem ze dne 18. 4. 2008 zástupce žadatelů označil postup žalovaného za nepřípustné přenesení důkazního břemene na žadatele. Zdůraznil, že povinnost stanovit náhradu má dle § 10 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. ministr financí. Znárodnění majetku společnosti Baťa, a. s. a jeho převedení do nově založeného národního podniku Baťa doložili žadatelé dokumenty připojenými k žádosti. Písemná rozhodnutí ve věci znárodnění nebyla jedinému vlastníkovi společnosti Baťa, a. s. Janu Antonínu Baťovi předána, neboť se zdržoval v zahraničí. Doklad o právním nástupnictví žalobkyně slíbil její zástupce dodat. Jediný dokument, který předložil, byla plná moc udělená žalobkyní jemu coby advokátovi.

[3] Usnesením ze dne 28. 5. 2008 přerušil žalovaný řízení o žádosti o stanovení výše náhrady na dobu 90 dnů. V průvodním dopise žadatelům sdělil, že jejich žádost i nadále vykazuje vady, které blíže popsal.

[4] Řízení o žádosti bylo zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, usnesením žalovaného ze dne 24. 10. 2008, č. j. 908/29372/2008-83114/2008/ZŘ. Žalovaný v něm stručně shrnul, jakým vadami, k jejichž odstranění byli žadatelé vyzváni, žádost trpěla. Dále konstatoval, že k odstranění vad žádosti nedošlo a že tyto nedostatky brání dalšímu pokračování v řízení.

[5] Žalobkyně podala proti usnesení o zastavení řízení rozklad, který byl v záhlaví označeným rozhodnutím ministra financí zamítnut. V odůvodnění svého rozhodnutí ministr uvedl, že pro rozhodnutí o žádosti o přiznání náhrady dle dekretu č. 100/1945 Sb. nebyl s ohledem na neodstranění jejích vad dostatečný podklad. Nelze totiž jednoznačně určit okruh dotčených osob a rozsah majetku, na který se má náhrada vztahovat. Doplnil, že žalovaný nemínil suplovat orgány rozhodující ve věcech dědických a vyšetřovat dědický podíl všech osob na majetku zůstavitele Jana Antonína Bati, nicméně okruh potenciálních dědiců bylo třeba zjistit za účelem naplnění povinnosti správního orgánu v úplnosti stanovit okruh účastníků správního řízení. Ministr považoval za podstatnou vadu žádosti, která bránila jejímu meritornímu projednání, že žadatelé nepředložili plné moci udělené dr. Šetinovi, nekonkretizovali majetek, za nějž má být náhrada poskytnuta, a neprokázali oprávněnost a rozsah uplatněného nároku, stejně jako právní nástupnictví po Janu Antonínu Baťovi.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministra financí žalobou u městského soudu. Ten ji shora uvedeným rozsudkem zamítl, neboť posoudil uplatněné žalobní body jako nedůvodné. Soud je toho názoru, že žalovaný zcela oprávněně vyzval žalobkyni k doplnění žádosti. I když v dané věci šlo pouze o stanovení výše náhrady, přesto bylo nezbytné

přesně stanovit okruh účastníků řízení tak, aby do něj náležely všechny osoby, které by mohly nárokovat náhradu a mají právo vyjádřit se k její výši. Žalobkyni byla poskytnuta dostatečně dlouhá lhůta k doplnění žádosti (10 dnů + dalších 90 dnů, po které bylo řízení přerušeno), která však uplynula marně, a proto žalovaný správní řízení zastavil. Z obsahu správního spisu nebylo zjištěno, že by žalovaný požadoval na žalobkyni určit výši náhrady.

II.
Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala po ústním vyhlášení rozsudku městského soudu do protokolu kasační stížnost a námitku podjatosti proti celému senátu, přičemž poukázala na nález sp. zn. I. ÚS 517/10. Doplnila, že Jan Antonín Baťa byl přední osobností Československé republiky a byl v nenávisti komunistického režimu. Jeho věc by měla být posuzována objektivně.

[8] Poté, co bylo písemné vyhotovení rozsudku doručeno zástupci žalobkyně, byla podána další, včasná kasační stížnost. Stěžovatelka v ní uvádí, že od 28. 1. 2011, kdy podala kasační stížnost č. 1, nejsou žádné nové skutečnosti, a proto odůvodnění kasační stížnosti č. 1, na které stěžovatelka odkazuje, je i odůvodněním této kasační stížnosti. Dále namítá, že žalovaný vynucoval na stěžovatelce specifikaci zestátněného majetku od potomků Jana Antonína Bati, ačkoliv ji má k dispozici přímo od jejich předka (viz žádost J. A. Bati ze dne 14. 10. 1948 o náhradu za zestátněný majetek, která obsahuje specifikaci zestátněného majetku, včetně odpovídajícího ocenění). Žalovaný má povinnost stanovit náhradu za zestátněný majetek přímo ze zákona, a to za celý soubor zestátněného majetku. Nepřísluší mu, aby předem stanovil okruh budoucích dědiců a výši jejich podílů, přesto však vynucuje po stěžovatelce příslušné podklady. Pokud jde o průkaz skutečnosti, že J. A. Baťa v době znárodnění vlastnil celých 100% akcií společnosti Baťa, a. s., pak je dle stěžovatelky třeba odkázat na dekret č. 5/1945 Sb. Převod části akcií ve výši 60%, k němuž došlo v průběhu války, byl fingovaný, a tudíž ze zákona neplatný. Jeho cílem bylo zabránit konfiskaci majetku osoby v emigraci. Žalovaný má úplné doklady, že převod fingovaný byl.

[9] Stěžovatelka dále poukazuje na nečinnost orgánu státní správy. Žalovaný si vyžádal stovky dokladů k řešení vlastnických sporů uvnitř rodiny Tomáše Bati a rodiny J. A. Bati, ač takové řešení orgánu státní správy nepřísluší. Dědictví po Tomáši Baťovi st. bylo pravomocně rozhodnuto v roce 1933 a případné změny se lze dožadovat jen formou obnovy řízení. Žalovaný za celou dobu od roku 1990 nestanovil jedinou náhradu za znárodněný majetek. Na ministerstvu nebyl dosud ustanoven tým odborníků – ekonomů. Veškeré věci administruje pouze paní K. a JUDr. T. Ani jedna z nich není statutárním zástupcem žalovaného, a proto se nejedná o relevantní rozhodnutí.

[10] Stěžovatelka se dožaduje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelka současně doplnila svoji námitku podjatosti vůči soudkyním městského soudu JUDr. Veberové a JUDr. Hroudové. Poukazuje na to, že J. A. Baťa byl pro Komunistickou stranu Československa nepřítelem číslo 1. Soudce, člen KSČ, se předem musel ztotožnit s komunistickou ideologií a také s tím, že J. A. Baťa je nepřítelem. Úvahu, že členem KSČ mohl být člověk jen pro materiální výhody či jiný profit, je pro soudce nepřijatelná, neboť taková charakterová vada je se soudcovským stavem neslučitelná. V senátu 11 Af, který projednával tuto věc, je početní převaha komunistů 2:1. Na námitku, že dnes jsou soudci bez politické příslušnosti, stěžovatelka předem odpovídá, že komunistou občan byl, anebo nebyl. Komunista bez stranické legitimace nepřestal být komunistou. Soudkyně JUDr. Veberová a JUDr. Hroudová jsou uvedeny v seznamu soudců – bývalých členů KSČ, který zpracoval ministr spravedlnosti. Jednání soudu se nejevilo jako objektivní, posouzené bez politických předsudků, a proto stěžovatelka vznesla námitku podjatosti.

III.
Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 5. 8. 2011 zopakoval, že žádost ze dne 14. 3. 2008 trpěla zásadními vadami, které stěžovatelka neodstranila k výzvě žalovaného ani v 90 denní lhůtě, po kterou bylo řízení přerušeno. Byla přitom poučena o následcích, které pro ni může mít neodstranění těchto vad. Tvrzení stěžovatelky o nečinnosti žalovaného jsou irelevantní, neboť poukazuje na úkony žalovaného, které učinil v řízeních o jiném předmětu. JUDr. T. i paní K. byly oprávněnými úředními osobami k projednání dané věci, o čemž byl učiněn záznam do spisu. Usnesení o zastavení řízení podepsal v souladu s organizačním řádem žalovaného vrchní ředitel skupiny 031 a rozhodnutí o rozkladu ministr financí. V ostatním žalovaný odkázal na svá předchozí vyjádření.

[13] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že k námitce podjatosti soudkyň městského soudu JUDr. Veberové a JUDr. Hroudové nemohl přihlédnout. Stěžovatelce bylo známo od 4. 8. 2009, kdy jí bylo doručeno poučení soudu (č. l. 24), že daná věc byla přidělena k projednání senátu 11 Ca. Byla poučena, že dle § 8 odst. 5 s. ř. s. musí být námitka podjatosti uplatněna do jednoho týden ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděla. Dozví-li se o důvodu podjatosti až při jednání, musí být námitka uplatněna při tomto jednání. Nejpozději od 15. 1. 2010, kdy bylo zástupci stěžovatelky doručeno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, které bylo posléze Nejvyšším správním soudem zrušeno, je stěžovatelce známo, že se na projednávání a rozhodování věci podílejí jmenovitě JUDr. Veberová a JUDr. Hroudová. Dne 7. 1. 2011 byl na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti zveřejněn seznam soudců, kteří byli v době před 17. 11. 1989

členy KSČ. Soud samozřejmě nemůže určit přesný okamžik, kdy stěžovatelka zjistila, že uvedené soudkyně měly být v minulosti členkami KSČ. Přesto je nesporné, že tuto skutečnost musela stěžovatelka vědět již před jednáním městského soudu, které proběhlo dne 12. 5. 2011, neboť tohoto dne vznesla stěžovatelka po ústním vyhlášení rozsudku námitku podjatosti soudkyň.

[16] Z § 8 odst. 5 věty druhé s. ř. s. jasně plyne, že námitka podjatosti musí být uplatněna nejpozději při jednání, na němž se účastník řízení dozví o důvodu podjatosti. Stěžovatelka však v průběhu jednání podjatost členů senátu nenamítla. Vyčkala až do vyhlášení rozsudku a teprve v okamžiku, kdy zjistila, že rozhodnutí soudu je pro ní nepříznivé, namítla podjatost členů senátu s poukazem na nález sp. zn. I. ÚS 517/10.

[17] Nejvyšší správní soud má za to, že námitka podjatosti byla uplatněna zcela účelově, ale především opožděně, a proto k ní nelze s ohledem na § 8 odst. 5 větu třetí s. ř. s. přihlížet.

[18] Přesto však musel soud zvážit, zda o žalobě nerozhodovali vyloučení soudci (v materiálním slova smyslu), čili zda nebylo řízení před městským soudem zmatečné. Pokud by tomu tak bylo, musel by k tomu soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Všichni členové senátu 11 Af, kteří se podíleli na rozhodování dané věci, uvedli, že nemají k účastníkům ani věci žádný vztah a necítí se být podjati. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud konstantně judikují, že poukaz na členství určitého soudce v KSČ ke dni 17. 11. 1989 není sám o sobě důvodem k jeho vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci. K tomu, aby byla založena podjatost soudce pro jeho bývalé členství v KSČ, by musely přistoupit i další, specifické okolnosti projednávané věci. Jak uvedl Ústavní soud např. v usnesení ze dne 17. 9. 2009, sp. zn. IV. ÚS 682/09: *„prosté členství v KSČ není skutečností, jež by obecně vylučovala soudce z rozhodovacího procesu. Míru nezávislosti soudce (např. i s ohledem na jeho bývalé angažmá v KSČ) je tudíž nutno posuzovat v každém případě s přihlédnutím k jeho jedinečným okolnostem.“* Tento přístup k posuzování podjatosti soudců, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy KSČ, zůstal nálezem sp. zn. I. ÚS 517/10, ze dne 15. 11. 2010, nedotčen (podrobně viz usnesení NSS ze dne 9. 2. 2011, č. j. Nao 6/2011 – 208). Stěžovatelka blíže nerozvedla, v čem konkrétně má spočívat zvláštní vztah JUDr. Veberové a JUDr. Hroudové k dané věci či účastníkům řízení. Údajné předlistopadové členství v KSČ samo o sobě nesvědčí ve prospěch závěru o jejich podjatosti. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by řízení před městským soudem bylo zmatečné.

[19] Část kasační stížnosti, v níž stěžovatelka zcela nekonkrétně odkazuje na „kasační stížnost č. 1“ ze dne 28. 1. 2011, jejíž odůvodnění má být i odůvodněním nyní projednávané kasační stížnosti, nesplňuje náležitosti řádné kasační námitky. Stěžovatelka je povinna v kasační stížnosti vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči ní dopustit. Nemůže přitom jen odkázat na podání, které učinila v jiné souvislosti (takto rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Stěžovatelka nyní napadá nové rozhodnutí městského soudu, probíhá nové řízení o kasační stížnosti, není tedy možné, aby snad za ní a namísto ní kasační soud dohledával argumenty (srov. usnesení rozšířeného

senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, bod 32, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS), které jsou obsaženy v předchozí kasační stížnosti (shodně rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 Afs 87/2010 – 82, bod 8). Nejvyšší správní soud se proto touto částí kasační stížnosti nemohl zabývat. Nehledě na to, že v dané věci žádná kasační stížnost č. 1 ze dne 28. 1. 2011 ani podána nebyla.

[20] Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda jsou všechny dílčí námitky uplatněné stěžovatelkou v kasační stížnosti přípustné. Dle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž nelze v kasační stížnosti vznést námitky, které nebyly uplatněny již v řízení před krajským soudem, ačkoliv tomu nic nebránilo.

[21] Ze soudního spisu plyne, že teprve v kasační stížnosti stěžovatelka vznesla námitku zpochybňující postup žalovaného, který vyzval stěžovatelku k provedení specifikace zestátněného majetku, za nějž žádá náhradu, ačkoliv byl tento majetek specifikován již v žádosti J. A. Bati ze dne 14. 10. 1948. Poprvé v kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že si žalovaný vyžádal v rámci jiných řízení stovky dokladů k řešení vlastnických sporů uvnitř rodin Tomáše Bati a Jana Antonína Bati, ač mu řešení těchto otázek nepřísluší. Dědictví po zůstaviteli Tomáši Baťovi st. bylo pravomocně projednáno v roce 1933 a jakoukoliv změnu lze provést jen cestou obnovy řízení. Nově v kasační stížnosti stěžovatelka taktéž argumentuje tím, že referentka paní K. a paní JUDr. D. T. nejsou statutárními zástupci žalovaného, a proto se nejedná o relevantní rozhodnutí. Všechny tyto námitky jsou s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné.

[22] Některé další námitky sice byly uplatněny již v řízení před městským soudem, stalo se tak však až při jednání, které proběhlo dne 12. 5. 2011. Konkrétně se jedná o tvrzení, dle něhož žalovanému nepřísluší stanovit okruh budoucích dědiců a výši jejich podílu. Náhrada musí být stanovena za celý soubor majetku, nikoliv jen jeho část, která má v budoucnu připadnout jednotlivému účastníkovi správního řízení. Dále jde o námitku, že převod části akcií ve výši 60% byl fingovaný a na základě dekretu č. 5/1945 Sb. bez dalšího neplatný. Třetí námitkou uplatněnou až při jednání soudu stěžovatelka napadá žalovaného, že nezřídil tým odborníků – ekonomů, který by byl schopen náhradu za zestátněný majetek stanovit. Ani jeden z těchto žalobních bodů nebyl uplatněn včas, neboť lhůta pro podání žaloby, během níž lze žalobu doplnit o nové žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), uplynula dne 14. 3. 2009. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. se vztahuje i na kasační námitky, které sice byly uplatněny v řízení před městským soudem, nikoliv však včas (viz rozsudek NSS ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, dále též usnesení ze dne 8. 7. 2010, č. j. 1 Azs 20/2010 – 238). Ani jeden z těchto opožděně uplatněných žalobních bodů se netýká okolností, k nimž by byl soud povinen přihlédnout i bez námitky, nýbrž toliko vlastní zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení. Všechny tyto kasační námitky jsou nepřípustné a Nejvyšší správní soud k nim nemohl přihlédnout.

[23] Jedinou řádně formulovanou a přípustnou kasační námitkou je tvrzení stěžovatelky, že žalovaný byl povinen o náhradě rozhodnout, jak plyne z judikatury Ústavního soudu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Tuto námitku lze zkoumat ze dvou úhlů pohledu, které stěžovatelka prezentovala ve správním řízení. Prvním je, zda řízení o stanovení náhrady dle dekretu č. 100/1945 Sb. je řízením návrhovým, a tedy zda jej lze zastavit pro nedostatky žádosti (IV.A.). Druhým úhlem pohledu je, zda žádost vskutku

trpěla nedostatky, které bránily jejímu projednání (**IV.B.**). V rámci posouzení této námitky se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k některým kasačním námitkám, které byly shora označeny za nepřípustné, a to z důvodu provázanosti těchto námitek s jedinou přípustnou námitkou.

IV.A.
Povaha řízení o stanovení náhrady za znárodněný majetek

[24] Z konstantní judikatury Ústavního soudu plyne, že ke znárodnění majetku dle dekretu č. 100/1945 Sb. došlo ke dni jeho účinnosti, tj. 27. 10. 1945 [nález sp. zn. II. ÚS 375/98, ze dne 18. 8. 1999 (N 115/15 SbNU 117)]. Předpokladem přechodu vlastnického práva bylo splnění podmínky vyhlášení dle § 1 odst. 4 dekretu č. 100/1945 Sb. [nález sp. zn. II. ÚS 336/01 ze dne 11. 6. 2002 (N 71/26 SbNU 223)]. Vyhlášky ministra průmyslu o znárodnění podniků a továren byly realizací dekretu č. 100/1945 Sb. a deklarovaly právní poměry založené dekretem (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 7. 1993, č. j. 6 A 168/1993 – 10, publ. in Správní právo, 1994, č. 1, s. 34, viz též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 1996, sp. zn. 3 Cdon 464/96, publ. in Právní rozhledy, 1998, č. 3, s. 142). Znárodnění majetku společnosti Baťa, a. s. se týkají vyhlášky č. 442/1945, č. 49/1946 a č. 919/1946 Ú. l.

[25] Dekret č. 100/1945 Sb. dále upravuje nárok na náhradu za znárodněný majetek, zejména upravuje způsob stanovení výše náhrady, její formu a splatnost. Pro řízení o náhradě se použijí předpisy o správním řízení (§ 11 odst. 5 dekretu č. 100/1945 Sb.), aniž by ovšem bylo blíže specifikováno, zda se řízení zahajuje na návrh či z moci úřední. Správní řízení bylo v době vydání dekretu č. 100/1945 Sb. upraveno ve vládním nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Dle jeho § 41 se řízení zavádí z moci úřední nebo k návrhu. Rovněž nyní účinný správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) rozlišuje správní řízení zahájené na žádost a řízení zahájené z moci úřední. Je přitom právě na zvláštních zákonech, jímž je např. dekret č. 100/1945 Sb., aby stanovily, o jaký typ správního řízení se v konkrétním případě jedná (srov. V. Vopálka In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 367).

[26] Nejvyšší správní soud má za to, že správní řízení je možné zahájit z moci úřední jen tehdy, jestliže to lze z právní normy či jejich komplexu s určitostí dovodit. Je totiž třeba mít na paměti čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zevšeobecněním je možno říci, že řízení zahajovaná z moci úřední slouží k prosazení veřejného zájmu, a proto je pro ně typické užití zásady oficiality. Řízení zahajována na žádost naproti tomu směřují k prosazení individuálních práv, a proto je jejich zahájení plně v dispozici dotčené osoby, uplatňuje se zásada dispoziční.

[27] Z dekretu č. 100/1945 Sb. nelze jednoznačným a nepochybným způsobem dovodit, že by opravňoval ministra financí zahajovat z moci úřední řízení o náhradě za znárodněný majetek. Nevyplývá to ani z vládního nařízení č. 253/1948 Sb., o Fondu znárodněného hospodářství, který byl zřízen k provedení náhradové služby. Účelem řízení o náhradě

za znárodněný majetek není prosazení veřejného zájmu, nýbrž subjektivního práva bývalého vlastníka znárodněného majetku. Toto právo má nadto soukromoprávní charakter (podrobně viz rozsudek ze dne 19. 11. 2009, č. j. 5 As 88/2008 – 85, publ. pod č. 1993/2010 Sb. NSS). Z nedostatku veřejného zájmu na prosazování tohoto soukromoprávního nároku je třeba dovodit, že uplatnění nároku je plně v dispozici jeho nositele. Proto i správní řízení o náhradě za znárodněný majetek je řízením o žádosti. Tento závěr navíc prospívá i ochraně osob, o jejichž právech se v řízení jedná, neboť je v jejich moci vyvolat kvalifikovaným podáním (žádostí) řízení, v němž musí být o žádosti rozhodnuto. Pokud by jejich podání měla charakter toliko podnětů k zahájení řízení z moci úřední (§ 42 správního řádu), byla by značně snížena ochrana jejich hmotných práv. V zásadě je totiž toliko na správním orgánu, zda řízení z moci úřední zahájí. Proti nečinnosti správního orgánu ve věci zahájení řízení z moci úřední neexistuje žádný prostředek ochrany (podrobně viz rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58).

[28] V nyní posuzované věci je rozhodné, že žalovaný vedl správní řízení o žádosti žadatelů, nikoliv řízení zahájené z moci úřední. To jasně plyne z vyrozumění o zahájení řízení, které žalovaný vydal dne 8. 4. 2008, pod č. j. 44/29372/2008 - 441, i z rozhodnutí o zastavení řízení ze dne 24. 10. 2008. Podání žadatelů doručené žalovanému dne 17. 3. 2008 bylo žádostí nejen dle svého formálního označení, ale i dle obsahu. Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu dovodila, že o žádosti o stanovení náhrady za znárodněný majetek musí být vydáno rozhodnutí. Podáním, jímž dotčené osoby požadují stanovení náhrady za majetek znárodněný na základě dekretu č. 100/1945 Sb., se zahajuje správní řízení [usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2006 – 91, publ. pod č. 1381/2007 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, č. j. 3 Ans 7/2005 – 83, nález sp. zn. I. ÚS 318/06, ze dne 13. 12. 2007 (N 221/47 SbNU 911), zejména body 18 a 23, nález sp. zn. I. ÚS 2904/07, ze dne 1. 9. 2010, přístupný na http://nalus.usoud.cz]. I z citované judikatury tak vyplývá, že řízení ve věci nároku na náhradu je řízením návrhovým.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí ministra financí, resp. jemu předcházející rozhodnutí žalovaného, byla vydána v tzv. návrhovém řízení. V tomto řízení tak bylo lze postupovat dle § 45 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který se na věc aplikuje, a případně zastavit správní řízení pro některý z důvodů uvedený v § 66 odst. 1 správního řádu, které se vztahují na řízení o žádosti.

IV.B.
Existence vad žádosti o stanovení náhrady za znárodněný majetek

[30] Poté, co dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení o stanovení náhrady za znárodněný majetek bylo zahájeno na žádost dotčených osob (mj. stěžovatelky), se dále zabýval otázkou, zda byly naplněny předpoklady pro zastavení řízení na základě § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. pro podstatné vady žádosti, jež brání pokračování v řízení.

[31] Ze žádosti musí být dle § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu patrno, kdo ji činí (fyzické osoby se identifikují jménem, příjmením, datem narození a místem trvalého

pobytu), které věci se týká a co se navrhuje (tedy čeho žadatel žádá nebo se domáhá). Žadatel je povinen označit další jemu známé účastníky. Dekret č. 100/1945 Sb. neupravuje žádné další náležitosti, které by měla žádost o stanovení náhrady splňovat.

[32] Z žádosti doručené žalovanému dne 17. 3. 2008 vyplývají následující skutečnosti. Žadatelé se prostřednictvím svého zástupce domáhají stanovení výše náhrady za znárodnění výrobního a obchodního komplexu Baťa, a. s. dle § 7 až § 11 dekretu č. 100/1945 Sb. Uvádí, že jediným vlastníkem výrobního a obchodního komplexu Baťa, a. s. byl Jan Antonín Baťa, který v roce 1965 zemřel. Jeho zákonnými dědici jsou žadatelé (paní Dolores Liljana Bata Arambasic, paní Edita Baťa d'Oliveira, paní Jena Baťa Mitrovitch a pan Nelson Bata d'Oliveira, všichni bytem v Brazílii).

[33] Nejvyšší správní soud má za to, že z žádosti je rámcově zřejmé, jaké věci se týká a čeho se žadatelé domáhají. Předmětem žádosti je stanovení výše náhrady za znárodnění majetku společnosti Baťa, a. s. Žalovaný vyzval žadatele přípisem ze dne 8. 4. 2008 ke konkretizaci majetku, za který je požadována náhrada, aby bylo zcela mimo pochybnost, kterého majetku se náhrada týká (v žádosti je jen všeobecný odkaz na znárodněný komplex Baťa, a. s.). Zástupce žadatelů v podání datovaném dne 18. 4. 2008 doplnil, že majetkové soubory a práva, které přešly do nově zřízeného národního podniku Baťa, jsou specifikovány v rozhodnutí ministra průmyslu ČSR ze dne 7. 3. 1946, jež bylo přiloženo k žádosti.

[34] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pochybnosti o rozsahu majetku, za nějž se žádá přiznání náhrady, nebyly odstraněny. Na jedné straně totiž z žádosti plyne, že se žadatelé domáhají náhrady za veškerý majetek znárodněný společnosti Baťa, a. s., tj. v rozsahu, v němž bylo provedeno znárodnění dekretem č. 100/1945 Sb. a jak bylo stvrzeno vyhláškami ministra průmyslu č. 442/1945 Ú. l. I., č. 49/1946 Ú. l., a č. 919/1946 Ú. l. Na druhou stranu však žadatelé vymezují uplatněný nárok odkazem na rozhodnutí ministra o zřízení národního podniku Baťa. Z tohoto rozhodnutí přitom plyne, že majetkovou podstatou národního podniku se nestal všechen majetek znárodněný společnosti Baťa, a. s. (viz písmeno F, body 14 a 15 rozhodnutí ministra průmyslu o zřízení národního podniku Baťa). V žádosti tak nebylo jednoznačně a srozumitelně stanoveno, zda je předmětem žádosti nárok na náhradu za majetek společnosti Baťa, a. s. v celém rozsahu znárodnění, nebo nárok na náhradu za znárodnění majetku společnosti Baťa, a. s. pouze v rozsahu, v němž byl posléze vložen do národního podniku Baťa. Je-li řízení o stanovení náhrady za znárodněný majetek v dispozici dotčených osob (viz část **IV.A.** shora), pak ty nepochybně mohou libovolně určovat rozsah svého uplatněného nároku (tj. požadovat náhradu pouze za část znárodněného majetku). Proto byla výzva dle § 45 odst. 2 správního řádu opodstatněná. K odstranění tohoto nedostatku žádosti nedošlo.

[35] Žalovaný ovšem následně v přípisu ze dne 28. 5. 2008 uvedl, že požadavek na upřesnění rozsahu majetku, za nějž žadatelé požadují náhradu, má svůj původ v jejich tvrzení, že J. A. Baťovi náležel ve společnosti Baťa, a. s. podíl ve výši 100%. Z podkladů, které shromáždil žalovaný, nicméně plyne, že v době znárodnění náležel J. A. Baťovi podíl ve výši pouze 60%. Žalovaný proto vyzval žadatele, aby prokázali, že J. A. Baťovi náleželo v době znárodnění 100% akcií společnosti. Z rozhodnutí ministra financí se podává, že jedním z důvodů pro zastavení správního řízení bylo nepředložení podkladů

prokazujících, že J. A. Baťa vlastnil v době znárodnění majetku akciové společnosti podíl ve výši 100%. Žalovaný postupoval dle Nejvyššího správního soudu v rozporu se zákonem. Postup dle § 45 odst. 2 správního řádu, na nějž navazuje zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) téhož zákona, je vyhrazen pouze pro případy nedostatků žádosti. Ze správního řádu ani dekretu č. 100/1945 Sb. ovšem nevyplývá, že by součástí žádosti o stanovení náhrady za znárodnění majetku mělo být prokázání vlastnického práva k majetku (resp. výše podílu na něm, zde výše podílu na akciové společnosti). Žalovaný nesprávně zaměňuje náležitosti žádosti (tj. její bezvadnost) a důvodnost žádosti. Na posouzení uvedené otázky je totiž závislé meritorní rozhodnutí o žádosti, nikoliv úsudek o vadách žádosti. Žalovaný nesprávně použil postupu určeného pro odstraňování nedostatků žádosti, které jsou překážkou pro její meritorní projednání, k vyjasnění otázek meritorních. Rozhodnutí o zastavení řízení nelze opřít o skutečnost, že žadatelé neprokázali výši podílu svého předka na akciové společnosti Baťa.

[36] Ačkoliv by tedy bylo lze souhlasit s žalovaným, že je nezbytné upřesnit, čeho se žadatelé domáhají (resp. v jakém rozsahu se domáhají náhrady, viz bod [34] shora), nelze se ztotožnit s právním názorem městského soudu a žalovaného, na němž je založeno přezkoumávané rozhodnutí ministra financí (viz bod [35] shora).

[37] Žadatelé byli dále vyzváni k předložení dokladů prokazujících vlastnictví majetku a oprávněnost vzneseného nároku, výměru o rozsahu znárodnění a dokladů prokazujících právní nástupnictví žadatelů. Jak již bylo řečeno shora v bodě [31], dekret č. 100/1945 Sb. nestanoví, že by součástí žádosti o stanovení výše náhrady měly být doklady, jejichž předložení žalovaný vyžadoval. Výzva žalovaného směřovala k prokázání důvodnosti žádosti samotné. I v tomto případě tak lze uzavřít, že žalovaný nebyl oprávněn z důvodu těchto vytýkaných vad správní řízení zastavit dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[38] Žalovaný dále vyzval žadatele k označení jim známých účastníků řízení, neboť tato povinnost žadatelů plyne z § 45 odst. 1 správního řádu. Žadatelé této části výzvy nevyhověli a jim známé účastníky řízení neoznačili. Přesto však nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť tato neodstraněná vada žádosti sama o sobě nebrání pokračování v řízení. Ačkoli byli žadatelé povinni označit jim známé účastníky řízení, odpovědnost za správné zjištění okruhu účastníků řízení nesl žalovaný. I kdyby tedy žadatelé označili jim známé účastníky řízení, žalovaný by byl povinen toto jejich tvrzení prošetřit a případně okruh účastníků řízení upravit dle vlastních právních závěrů (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 314). Z toho plyne, že jestliže žadatelé účastníky řízení neoznačili vůbec, nikterak to nebránilo projednání jejich žádosti, byť si samozřejmě lze představit, že tímto postojem žadatelé stěžují žalovanému jeho úlohu správně stanovit okruh účastníků řízení.

[39] Žadatelé dále byli vyzváni prostřednictvím svého zástupce, jenž žádost podal, aby doplnili své identifikační údaje (datum narození, místo trvalého bydliště, event. adresu pro doručování) a předložili plnou moc udělenou zástupci.

[40] Z § 37 odst. 2 správního řádu se podává, že žadatelé musí být identifikováni nejen pomocí jména a příjmení, ale i prostřednictvím data narození a místa trvalého bydliště. Jelikož však žadatelé v žádosti uvedli pouze své jméno a příjmení a jako místo bydliště

Brazílii, tedy údaj naprosto obecný (rozloha tohoto státu činí 8 511 965 km²), nelze je na základě těchto údajů identifikovat, resp. individualizovat, a ani s nimi v případě nutnosti komunikovat. Výzva žalovaného k odstranění této podstatné vady žádosti, která brání jejímu věcnému projednání, byla zcela namístě. O žádosti nelze jednat, dokud nejsou žadatelé nezaměnitelně identifikováni pomocí údajů stanovených zákonem. Na rozdíl od jiných žadatelům známých účastníků řízení (bod [38]) zde šlo o nedostatečnou identifikaci samotných žadatelů.

[41] Z obsahu žádosti plyne, že byla podána dr. Šetinou v zastoupení žadatelů. Zmocnění k zastoupení je třeba prokázat písemnou plnou mocí (§ 33 odst. 1 správního řádu). Plná moc však k žádosti přiložena nebyla, žádost tak trpěla vadou, neboť nebylo zřejmé, zda žadatelé skutečně zmocnili dr. Šetinu k jejímu podání. Žalovaný zcela v souladu se zákonem vyzval zástupce žadatelů k předložení plné moci (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001 – 28, publ. pod č. 333/2004 Sb. NSS). Obrátit se přímo na žadatele nebylo možné, neboť v žádosti nebyly uvedeny jejich korespondenční údaje ani místo trvalého pobytu. Bez předložení plné moci nebylo možné pokračovat v řízení, neboť bylo třeba nejprve postavit najisto, zda byl zmocněnec oprávněn podat žádost v zastoupení žadatelů a v jakém rozsahu mohl činit jejich jménem další úkony v řízení.

[42] Identifikační údaje ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu byly doplněny pouze ve vztahu k jednomu ze žadatelů, a to stěžovatelce. Taktéž plná moc byla předložena jen jedna, a to plná moc udělená dr. Šetinovi stěžovatelkou. Ve vztahu k ostatním žadatelům nebylo výzvě žalovaného vyhověno. Je tedy zcela nepochybné, že ve vztahu k paní Editě Baťa d'Oliveira, paní Jeně Baťa Mitrovitch a panu Nelsonovi Bata d'Oliveira bylo řízení o žádosti zastaveno zcela v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nejvyšší správní soud se nicméně musel dále zabývat tím, zda ve vztahu k paní Dolores Liljaně Bata Arambasic měla být žádost projednána, nebo zda žalovaný správně zastavil řízení o žádosti jako celku bez ohledu na jednotlivé žadatele.

[43] Určující pro vyřešení shora naznačené otázky je povaha uplatněného práva. Předmětem žádosti bylo právo Jana Antonína Bati na náhradu za znárodnění majetku společnosti Baťa, a. s. Jelikož však Jan Antonín Baťa zemřel, podali žádost o stanovení náhrady jeho přímí potomci, dědicové, kteří uvedli, že nárok na náhradu bude projednán v dědickém řízení teprve poté, co bude rozhodnuto o jeho výši. Předmětem žádosti tedy byl jediný, nedílný nárok Jana Antonína Bati, který v té době nebyl projednán v dědickém řízení, a tedy ani případně rozdělen na podíly připadající konkrétním dědicům. Na základě těchto skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žadatelé uplatňovali svojí žádostí společné právo.

[44] Dle § 29 odst. 5 správního řádu činí úkony týkající se společných práv účastníci společně. Neznamená to, že úkon musí učinit všichni účastníci najednou, nýbrž že se úkon stává perfektním až tehdy, kdy souhlas s úkonem připojí poslední z nich (Vedral, J. op. cit. v bodě [38] shora, s. 233). Řízení o žádosti, kterou může z povahy věci podat jen několik osob současně, je zahájeno v okamžiku, kdy učiní podání poslední z nich (§ 44 odst. 2 správního řádu). Nejedná se o objektivní kumulaci vícero žádostí podaných několika osobami, ale o jednu jedinou žádost, s jejímž podáním musí projevit souhlas všichni

účastníci. Z toho plyne, že vady žádosti nejsou odstraněny, dokud se tak nestane i ve vztahu k poslednímu z žadatelů. Pro nyní projednávanou věc to znamená, že ačkoliv na základě výzvy žalovaného byly doplněny identifikační údaje stěžovatelky a předložena plná moc prokazující jí udělené zmocnění dr. Šetinovi, nedošlo tím k odstranění vad žádosti. Ve vztahu k ostatním žadatelům totiž identifikační údaje doplněny nebyly, stejně jako nebyla předložena jimi podepsaná plná moc. Žádost tedy i nadále vykazovala podstatné vady, které bránily jejímu věcnému projednání. Tím byly naplněny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[45] Nejvyšší správní soud shora uvedl, že žalovaný vyzval žadatele k doplnění některých skutečností a dokladů v rozporu s § 45 odst. 2 správního řádu. Nedoplnění těchto skutečností ze strany žadatelů nemohlo být důvodem pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rozhodnutí o zastavení řízení bylo nicméně odůvodněno mj. tím, že žadatelé nepředložili žalovanému plné moci prokazující zmocnění dr. Šetiny jednat jejich jménem a že nedoplnili své identifikační údaje. Žalovaný zcela správně vyzval žadatele k odstranění těchto nedostatků. Jelikož však tyto podstatné vady žádosti, které brání jejímu projednání, nebyly ani přes výzvu žalovaného odstraněny, byl naplněn důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný nemohl za této situace pokračovat v projednávání žádosti a vydat ve věci meritorní rozhodnutí. Správní řád pro případ, který nastal v dané věci, předpokládá, že řízení o žádosti je ukončeno rozhodnutím procesním. Žalovaný postupoval v intencích judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu citované v bodě [28] shora a nevybočil z nich.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný po právu zastavil řízení o žádosti žadatelů, jeho rozhodnutí je zákonné. Námitka stěžovatelky je tudíž nedůvodná

[47] Lze doplnit, že usnesení o zastavení řízení pro podstatné vady žádosti nezakládá překážku věci rozhodnuté. Tímto rozhodnutím se totiž nepřiznává právo ani neukládá povinnost (§ 48 odst. 2 správního řádu). V dané věci je tedy možné podat novou žádost o stanovení výše náhrady za znárodnění majetku.

V.
Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[49] Nad rámec rozhodnutí ve věci samé považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se k postupu zástupce stěžovatelky. Zástupcem byl po celou dobu řízení před správními soudy advokát, tedy právní profesionál, u nějž se předpokládá znalost procesních i hmotněprávních předpisů vztahujících se k předmětu sporu, jakož i relevantní judikatury. Z § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, dále plyne, že advokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny. Při výkonu advokacie je advokát povinen jednat čestně a svědomitě; je povinen využívat

důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné. Jednotlivá podání advokáta ovšem vzbuzují pochyby, zda se alespoň v základní úrovni orientoval v řízení podle soudního řádu správního. Textace jeho podání svědčí přinejmenším o značné nepozornosti při jejich koncipování (např. samotná kasační stížnost) a vyvolává rozpaky, zda tato podání byla skutečně vyhotovena právním profesionálem a nikoliv právním laikem. Aniž však Nejvyšší správní soud z těchto úvah činí jakékoliv další závěry, omezuje se na konstatování, že na ztrátě sporu stěžovatelky před správním soudem má svůj podíl též kvalita zastoupení.

[50] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující běžnou administrativní činnost nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 19. října 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu