

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce B. R.**, zastoupeného JUDr. Milošem Císařem, advokátem, se sídlem Dělnická 9, 669 02 Znojmo, proti **žalovanému Ministerstvu zemědělství**, Ústřednímu pozemkovému úřadu, se sídlem Těšnov 17, 117 05 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 979/02 - 5010 ze dne 4. 2. 2002,

takto:

I. Žaloba **se odmítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 2. 2002, č. j. 979/02 – 5010, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Okresního úřadu, pozemkového úřadu, Kolín (dále jen „správní orgán I. stupně“) č. j. PÚ 5934/92/3 - hou (UZ 7795/00/3) ze dne 24. 10. 2001, kterým bylo podle § 4a odst. 3 a 5 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“) rozhodnuto, že žalobcův nárok jako domnělé oprávněné osoby k zemědělské usedlosti K. se neuznává a žalobce se odkazuje se svým nárokem na soud. Týmž rozhodnutím žalovaný rozhodl též o zamítnutí žalobcova odvolání a potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 23. 10. 1996, č. j. PÚ 257/91/25 - hou (UZ 868/00/25), kterým bylo podle § 4a odst. 3 zákona o půdě rozhodnuto tak, že se uznává nárok Ing. J. M. a H. D. k vydání nemovitostí týkající se statku Kl.

Žalobce se žalobou podanou nesprávně u Městského soudu v Praze (podána poštovní přepravou 10. 4. 2002) domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného podle § 247 a násl. o. s. ř. a zrušení rozhodnutí žalovaného i obou rozhodnutí orgánů I. stupně a vrácení věci k dalšímu řízení. V žalobě obsáhle rekapituluje průběh správního řízení probíhajícího u správního orgánu I. stupně i před žalovaným od roku 1992, kdy matka žalobcova (tehdy ještě spolu s dalšími osobami) uplatnila restituční nárok k původní zemědělské usedlosti K. č. p. 1, 2. Podstatou žalobních námitek je nesouhlas s postupem správních orgánů, které uznaly nárok Ing. J. M. a H. D. dle § 4a odst. 3 zákona o půdě, a žalobcův nárok

neuznaly, zatímco podle žalobcova názoru měly za situace, kdy nároky uplatnily dvě skupiny osob (Ing. M. a H. D. na straně jedné, žalobcova matka a on jako její právní nástupce po její smrti na straně druhé), odkázat všechny na soud a neuznat nárok žádného z žadatelů. Žalovaný se podle žalobcova přesvědčení v rozhodnutí nezabýval otázkou, jaké důkazy svědčily pro vydání rozhodnutí, kterým byl uznán nárok Ing. M. a H. D., stejně jako se nevypořádal s otázkou tzv. „ležící pozůstalosti“. Současně poukázal na procesní peripetie restitučního řízení trávajícího již řadu let. Pokud jde o rozhodnutí, kterým nebyl uznán žalobcův nárok, poukazuje v žalobě na procesní nedostatky spočívající v neurčitosti výroku a dále ve věci samé tvrdí, že z výpisů z pozemkových knih pro k. ú. K. č. kn. vl. 27, 25, 21, 48, 71, 172 se nepochybně podává, že vlastníkem nemovitostí uvedených v těchto knihovních vložkách byl B. F., jehož neterí (dcerou jeho sestry B.) byla žalobcova matka T. R., která uplatnila nárok na předmětné nemovitosti a v průběhu řízení zemřela. Nebyl proto namístě postup, kterým byl žalobce zapsán jako domnělá oprávněná osoba.

Poněvadž řízení o žalobě nebylo skončeno do 31. 12. 2002 u Vrchního soudu v Praze, jemuž byla jako soudu věcně i místně příslušnému věc usnesením Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2002, č. j. 38 Ca 233/2002 – 36, postoupena, převzal věc k dokončení Nejvyšší správní soud, který řízení dokončí podle předpisů platných od 1. 1. 2003 (§ 130, 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní /dále jen „s. ř. s.“/).

Řízení o žalobě však nemohlo proběhnout a podaná žaloba musela být odmítnuta; důvody tkví jednak v charakteru napadených rozhodnutí, jednak vyplývají z procesních předpisů, jimiž je ovládáno správní soudnictví od 1. 1. 2003.

Zákon o půdě představuje nástroj – jak uvádí v preambuli – ke zmírnění následků některých majetkových krivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989. Mělo se tak dít odstraněním protiprávnosti, k níž docházelo při převodech vlastnictví, a to navrácením do původního stavu. Správní orgán, konkrétně do 31. 12. 2002 okresní úřad (podle § 11 a § 12 písm. a/ zákona 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech) byl nadán pravomocí (§ 9 zákona o půdě) schválit dohodu oprávněné a povinné osoby o vydání nemovitostí, popřípadě nedošlo-li k dohodě, rozhodnout o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitostem. Poněvadž se veškeré restituční nároky odvíjejí od práva vlastnického, jde o případ nepříliš v našem právním řádu rozšířený, kdy správní orgán v mezích určených zákonem rozhoduje o soukromém právu (o charakteru práva vlastnického jako práva soukromého nebude pochyb). Pro rozhodnutí o tom, že určitá osoba je vlastníkem vymezených nemovitostí (a tím tedy i vyřešení povinnosti vydat nemovitost, ohledně níž nedošlo k dohodě), musí správní orgán posoudit splnění řady podmínek, které zákon o půdě definoval. Jde například o to, zda v konkrétním případě jde o osobu oprávněnou, zda byl nárok uplatněn včas, zda je dán titul podle § 6 zákona o půdě, zda lze nemovitosti vydat, apod. Splnění některé ze stanovených podmínek se může v průběhu řízení ukázat sporným: v některých případech je správní orgán oprávněn vyřešit takovou otázku sám, v některých však zákon o půdě zavedl mechanismy, jak napomoci průběhu tohoto složitého procesu a povolal jiné správní orgány, popřípadě soudy, aby napomohly vyřešit některé dílčí otázky dávající posléze ve svém celku odpověď na otázku, zda ten, kdo uplatnil nárok na vydání nemovitosti podle zákona o půdě, splnil všechny zákonem stanovené podmínky. Zákon o půdě tak například učinil v § 17 odst. 6, v němž stanovil, že v pochybnostech o tom, zda se jedná o nemovitosti, na které se vztahuje tento zákon, rozhoduje Ministerstvo zemědělství, nebo v § 20 (v návaznosti na zákon č. 243/1992 Sb.), kdy o určení osoby povinné k náhradě živého i mrtvého inventáře v nejednoznačných případech rozhoduje rovněž Ministerstvo zemědělství. Tak i v otázce

oprávněné osoby zákon vytvořil procesní úpravu, která podle názoru soudu měla za cíl napomoci správnímu orgánu vyřešit často zásadní otázku o tom, kdo je účastníkem právního vztahu, o němž má rozhodnout. Zde jde o případ rozhodnutí napadaných žalobcem.

Podle § 4a odst. 3 a 4 zákona o půdě může pozemkový úřad na žádost domnělé oprávněné osoby svým rozhodnutím uznat nárok k pozemkům, porostům a jinému majetku, jestliže byly prokázány skutečnosti nebo předloženy doklady uvedené v ustanovení § 4a odst. 3 písm. a) až c), popřípadě bylo dáno čestné prohlášení. Tímto rozhodnutím správní orgán domnělé oprávněné osobě, která nemůže příslušnými doklady prokázat svůj nárok, přiznává stejné postavení jaké má oprávněná osoba podle § 4 zákona o půdě; takovýmto rozhodnutím však není rozhodnuto o vydání požadovaných nemovitostí – ty budou vydány až postupem podle ustanovení § 9 zákona o půdě (nejde samozřejmě ani o rozhodnutí, že pozemky nelze vydat podle § 11 zákona o půdě). V případě neuznání nároku domnělé oprávněné osobě bude to soud, který k žalobě podle části třetí o. s. ř. v řízení nalézacím rozhodne o tom, zda osoba, jejíž právo jako osoby oprávněné ve smyslu § 4 zákona o půdě považuje správní orgán za sporné (tzv. domnělá oprávněná osoba), je osobou oprávněnou. Správní orgán takovým rozhodnutím (o neuznání nároku) neupírá účastníku řízení žádné právo, vyslovuje pouze autoritativně názor, že nárok z těch či oněch důvodů uznat nemůže a že se domnělá oprávněná osoba musí svého subjektivního oprávnění domoci na soudě v civilním řízení nalézacím, tedy obrátit se na pořad práva. Ochranu právům tedy poskytne v takovém případě přímo soud. Pokud správní orgán poté bude rozhodovat o vlastnictví k nemovitostem podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, bude rozhodnutím soudu o této otázce vázán (§ 40 správního řádu).

Ochrana práv soukromých, o nichž je dáno rozhodovat správním orgánům, byla od 1. 1. 2003 významně posílena, neboť vstoupila v účinnost nová část pátá občanského soudního řádu (§ 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., ve znění zákona č. 151/2002 Sb.), jež koncepčně novým způsobem upravila řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, než soudem. Šlo o reakci na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž byla zrušena celá část pátá o. s. ř. upravující správní soudnictví. Ústavní soud postrádal naplnění požadavku plné jurisdikce soudu a plnohodnotného fair procesu ve správním soudnictví. Realizace tohoto požadavku si vyžádala vyčlenění těch právních věcí, v nichž rozhodují o hmotných právech soukromoprávní povahy správní orgány, do jurisdikce civilních soudů; tyto soudy od 1. 1. 2003 projednávají a rozhodují věci, které byly pravomocně rozhodnuty předtím jiným orgánem než soudem. Základním účelem řízení zde tedy bude nové posouzení věci, tedy nikoliv již prioritně přezkum rozhodnutí jiného orgánu. Soud bude jednat v řízení, kde účastníkem již nebude správní orgán, který rozhodnutí vydal, a soud nebude podle § 250e odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003 vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem. Soud v tomto řízení bude oprávněn rozhodnout ve věci samé (§ 250j odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003), a toto rozhodnutí bude nahrazovat rozhodnutí správního orgánu v rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno.

Lze proto shrnout:

Nejvyšší správní soud má v souladu se svou dosavadní konstantní judikaturou za nepochybné, že rozhodnutí správního orgánu vydané v budoucnu podle § 9 odst. 4 zákona o půdě (rozhodnutí o vlastnictví) bude moci být k žalobě předmětem řízení podle nové části páté o. s. ř. (§ 244 a násl. o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.) a bude mu tak zajištěna z procesního hlediska vzato vyšší ochrana, než tomu bylo do 31. 12. 2002 ve správním soudnictví. Z postupu podle této části páté o. s. ř. jsou však z rozhodnutí správních orgánů ve věcech vyplývajících ze soukromoprávních vztahů vyloučena (§ 244 odst. 2 písm. c/

o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.) rozhodnutí, kterými správní orgán odkázal účastníky právního vztahu s jejich nároky na řízení před soudem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu mířil zákonodárce tímto ustanovením též na úpravu obsaženou v § 4a zákona o půdě.

Rozhodnutí napadané žalobou je rozhodnutím, které má předběžný charakter a ve správním soudnictví podle úpravy účinné do 31. 12. 2002 byla řízení o přezkumu takových rozhodnutí zastavována s poukazem na výlukou obsaženou tehdy pro rozhodnutí předběžné povahy v § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. S touto judikaturou je ostatně žalobce seznámen, neboť Vrchní soud v Praze dne 21. 6. 1999 usnesením č. j. 7 A 17/98 - 17 zastavil řízení o jeho žalobě brojící proti rozhodnutí žalovaného č. j. 1895 - 2/97 - 3153 ze dne 2. 3. 1998, kterým bylo změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 1997, č. j. PÚ 5934/92/2 - hou (UZ 7795/00/2), vydané podle § 4a odst. 3 zákona o půdě tak, že nárok žalobce k nemovitostem ve výroku tohoto rozhodnutí uvedených v k. ú. K. se neuznává. Soud zastává názor, že pokud jde o výrok neuznávající žalobcův nárok k vymezeným nemovitostem, rozhodl v téže věci správní orgán I. stupně opakovaně (24. 10. 2001), aniž se vyrovnal s institutem rei iudicatae, který nepochybně odvozen z principu materiální plné moci podle § 52 správního řádu platí i v řízení podle zákona o půdě; jestliže bylo o neuznání nároku žalobce podle § 4a odst. 3 zákona o půdě již za stejných skutkových a právních okolností rozhodnuto, mohla být změna (ale o tu zde nešlo, neboť byl vynesena též výrok) docílena jen za použití procesních institutů obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení; pro výrok Nejvyššího správního soudu však tato skutečnost relevantní není, neboť rozhodující je materiální stránka napadaného správního aktu, tj. jeho schopnost zkrátit subjektivní veřejná žalobcova práva. Pouze pokud by šlo o takový akt a soud by byl ve správním soudnictví povolán jej přezkoumat, měla by tato skutečnost nepochybně vliv na soudní rozhodnutí. Tento postup orgánu I. stupně byl vyvolán názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem, jenž v odůvodnění svého rozhodnutí č. j. 16 Ca 97, 98, 99, 100/2000 - 41 ze dne 27. 2. 2001, kterým přezkoumal k žalobcovu oprávněmu prostředku věcná rozhodnutí správního orgánu I. stupně o vlastnictví Ing. M. a H. D. k vymezeným nemovitostem, a zrušil je a vrátil k dalšímu řízení, vyjádřil názor, že žalobce doposud nebyl řádně se svým nárokem na soud odkázán, když ve výroku rozhodnutí ze dne 4. 8. 1997, č. j. PÚ 5934/92/2 - hou, takový odkaz učiněn nebyl.

Řízení o žalobách zahájená před 1. 1. 2003 se dokončí podle nové právní úpravy (§ 130 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 65 s. ř. s. je legitimován k podání žaloby ve správním soudnictví ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva. Napadaná rozhodnutí takovými akty

nejdou, jak bylo vyloženo výše, jedná se pouze o rozhodnutí předběžná o dílčí otázce, neschopná však přímo zkrátit žalobcova práva. Nejvyšší správní soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s., tedy pro nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí, kterým nejsou zkrácena veřejná subjektivní práva.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že soud v případném řízení podle části páté o. s. ř., bude-li projednávat opětovně věc, o které rozhodne pozemkový úřad podle § 9 zákona o půdě, nebude vázán správním rozhodnutím o předběžné otázce. Systém soudní ochrany soukromých práv takto koncipovaný, totiž jednak možnost soudu rozhodnout o uznání nároku domnělé oprávněné osoby cestou nalézacího řízení podle části třetí o. s. ř., jednak možnost projednat věc vyplývající ze soukromoprávních vztahů, která byla rozhodnuta správním orgánem, opětovně v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř. podle zásad, které byly výše nastíněny, považuje Nejvyšší správní soud za kvalitativně významný posun

v ochraně práv nezávislým a nestranným soudem. Skutečnost, že předběžná rozhodnutí takového typu, proti jakým brojí žalobce, nejsou přezkoumatelná ani ve správním soudnictví, ani – podle názoru soudu – podle části páté o. s. ř. (§ 244 odst. 2 písm. c/ o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb. vylučuje z projednání případy, kdy správní orgán odkázal podle zvláštních předpisů účastníky s jejich nároky na řízení před soudem) vyjadřuje pouze princip, že soudní ochrana musí být poskytnuta efektivně jen vůči těm správním aktům, jež jsou akty konečnými, zakládajícími, měnícími či rušícími subjektivní práva. Efektivní cestou obrany žalobcových práv je proto možnost obrátit se na obecný soud, aby v řízení nalézacím rozhodl, zda je oprávněn podle § 4 a § 4a odst. 3 zákona o půdě k uplatnění nároku podle § 9 odst. 1 zákona o půdě. Ze správních spisů vyplývá, že obecně o této možnosti byla informována již žalobcova matka přípisem pozemkového úřadu ze dne 16. 11. 1993.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. března 2004

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu