



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: Družstvo pro rekreační bydlení**, se sídlem Lahovská 117, Praha 5 - Lahovice, zast. JUDr. Evou Machovou, advokátkou se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, proti **žalovanému: Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 17. 7. 2009, č. j. 21099/2009-10000, **za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, **II) P. M.**, zast. Mgr. Janou Syrovátkovou, advokátkou se sídlem Bělehradská 568/92, Praha 2, **III) COOP Praha - západ, družstvo** (dříve Jednota, smíšené družstvo Praha-západ), se sídlem Malešická 16a, Praha 3, zast. JUDr. Jiřím Kroulíkem, advokátem se sídlem U Továren 999/31, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2013, č. j. 8 Ca 261/2009 – 65,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2013, č. j. 8 Ca 261/2009 – 65, **se zrušuje**.
- II. Žaloba proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 17. 7. 2009 č. j. 21099/2009-10000, **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků ani osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti

v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Ústředního pozemkového úřadu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 45417/08-13300, jímž bylo určeno, že na pozemek dle PK č. kat. 296/1 role v kat. území Přestavlky u Slap se vztahuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění platném v době rozhodování Ministerstva zemědělství – Ústředního pozemkového úřadu (dále jen „zákon o půdě“).

[2] Žalobou podanou k poštovní přepravě dne 16. 9. 2009 a doručenou městskému soudu dne 17. 9. 2009 se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud se však žalobou věcně nezabýval a odmítl jí podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy jako nepřipustný návrh. Nepřipustnost dovodil z toho, že jde ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. o úkon správního orgánu předběžné povahy, jehož přezkum je vyloučen. Rozhodnutí bylo vydáno k žádosti Okresního soudu Praha-západ, u kterého bylo vedeno řízení o žalobě ve věci uplatněného nároku podle zákona o půdě oprávněnými osobami. Jednalo se tedy o vyřešení otázky, zda o restitučním nároku je třeba rozhodovat podle zákona o půdě. Řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, bylo vedeno podle ustanovení § 17 odst. 6 zákona o půdě. Toto ustanovení zakládá pravomoc Ministerstva zemědělství rozhodovat v pochybnostech o tom, zda se jedná o nemovitosti, na které se vztahuje zákon o půdě. Takovým rozhodnutím je tedy řešena pouze otázka, zda nemovitosti jsou nebo nejsou zemědělským majetkem ve smyslu § 1 zákona o půdě, a zda tedy uplatněný nárok na jejich vydání má být právně řešen za podmínek vymezených zákonem o půdě nebo na základě jiného restitučního zákona. Tato otázka je pak otázkou předběžnou, neboť od jejího posouzení odvisí rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o uplatněném restitučním nároku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osoby zúčastněné na řízení II)

[3] Usnesení městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, a to podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[4] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že by rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě měla být rozhodnutími předběžné povahy. Jedná se o meritorní rozhodnutí zásadního významu, neboť závažným způsobem zasahují do jeho práv. Dle názoru stěžovatele se v dané věci jednalo o řízení „v pochybnostech“, tak jak jej popisuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Odkázal zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008- 80, které se zabývalo povahou rozhodnutí v tzv. „pochybnostech“, zda pozemky patří do zemědělského půdního fondu, a na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 60, které se zabývalo otázkou, za jakých podmínek lze rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu. Napadené rozhodnutí odpovídá svou povahou rozhodnutí „v pochybnostech“ a naopak neodpovídá rozhodnutí předběžné povahy. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] K podané kasační stížnosti se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení 2). Podle ní je kasační stížnost zbytečná, účelová a nedůvodná. Napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě soudního řízení o vydání pozemků dle zákona o půdě. Stěžovatel v tomto řízení

zpochybnil, zdali je dána působnost zákona o půdě či má být řízení vedeno dle obecného restitučního předpisu, tedy zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Soud tuto pochybnost vyhodnotil jako předběžnou otázku, kterou byl oprávněn si vyřešit sám, avšak k návrhu stěžovatele se obrátil na Ministerstvo zemědělství a řízení do jeho rozhodnutí přerušil. Stěžovatel nebyl ve smyslu § 65 s. ř. s. k podání žaloby oprávněn, neboť jeho práva ani povinnosti nebyla rozhodnutím žalovaného nijak dotčena. Pozemky by byly vydány oprávněným osobám bez ohledu na to, zda spadaly pod působnost zákona o půdě nebo nikoliv, neboť podmínky vydání jsou v obou předpisech vymezeny stejně. O vydání pozemků již bylo rozhodnuto ve prospěch oprávněných osob Okresním soudem Praha - západ, když toto rozhodnutí bylo potvrzeno i Krajským soudem v Praze a Nejvyšším soudem. Judikatura, na kterou stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje je zcela zavádějící a na konkrétní spor nedopadá a zároveň byla překonaná novější judikaturou. Odkazuje se na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 747/2010. Z něj vyplývá, že rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě nemůže být považováno za rozhodnutí předběžné povahy pouze v případě, pokud je vedeno mimo řízení o restituční žádosti. Pokud je vedeno v rámci restituční žádosti, pak se jedná o řízení o otázce předběžné povahy. V tomto rozhodnutí je citováno i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které posoudilo rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě jako rozhodnutí spadající do práva soukromého. Dále se osoba zúčastněná na řízení II) dovolává nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. II. ÚS 280/04, ve kterém Ústavní soud mimo jiné dovodil, že rozhodnutí vydané dle § 17 odst. 6 zákona o půdě nelze coby předběžné rozhodnutí podrobit soudnímu přezkumu. Obecné soudy proto mají nakládat s rozhodnutím ministerstva i ministra jako s kterýmkoliv jiným listinným důkazem, tedy pouze jako s argumentem pro takový či onaký závěr o režimu, kterým se tato část žalobního nároku řídí. Soudy bylo stanoveno, že i tam, kde je dané rozhodnutí možno napadnout žalobou, což však není konkrétní případ, nejedná se o žalobu dle s. ř. s., kterou stěžovatel podal, nýbrž o žalobu soukromoprávní tedy řešenou podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). S ohledem na shora uvedené osoba zúčastněná na řízení II) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] V prvé řadě se musel Nejvyšší správní soud vypořádat s námitkou osoby zúčastněné na řízení 2), která poukazovala na judikaturu směřující k závěru, že rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Touto otázkou by se musel Nejvyšší správní soud zabývat i v případě, že by nebyla vznesena, tj. z úřední povinnosti. Pokud by se skutečně jednalo o soukromoprávní věc, bylo by řízení

před městským soudem zmatečné, neboť by nebyly splněny podmínky řízení, když by o věci vůbec neměl rozhodovat soud ve správním soudnictví (§ 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.).

[9] Podle § 17 odst. 6 zákona o půdě platilo, že v pochybnostech o tom, zda se jedná o nemovitosti, na které se vztahuje tento zákon, rozhodují příslušné ústřední orgány státní správy republiky. Již v usneseních ze dne 23. 7. 2003, č. j. 5 A 94/2001 – 21, a ze dne 15. 10. 2003, č. j. 5 A 91/2002 – 16, Nejvyšší správní soud dovodil, jde o rozhodnutí, která svou povahou spadají do práva soukromého, neboť je zde rozhodováno správními orgány s důsledky ve vztahu k vlastnickému právu k nemovitostem. To zda se zákon o půdě na určitou nemovitost vztahuje, má dopady na to, zda se restituce takové nemovitosti bude řídit zákonem o půdě nebo zákonem č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Restituce jsou přitom nepochybně soukromoprávní věci a jsou také řešeny soudy v občanském soudním řízení. Dalším možným důsledkem jsou dopady do práva hospodaření mezi různými organizačními složkami státu (viz § 17 odst. 1 zákona o půdě). Právo hospodařit s věcí, jež se nachází ve vlastnictví státu, je součástí vlastnického práva, jež je obecně upraveno předpisy práva soukromého. Stejným způsobem je na věc pohlíženo i soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení (viz například v bodu [5] citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 747/2010, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3260/2008).

[10] Vzhledem k závěrům o tom, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, nepřísluší soudům ve správním soudnictví dále posuzovat, zda v konkrétním případě bude či nebude žaloba podle části páté o. s. ř. úspěšná, či zda může být ochrana proti rozhodnutí žalovaného poskytnuta i přímo v rámci řízení o restitučním sporu, na což poukazuje osoba zúčastněná na řízení 2). Tuto otázku musí řešit soudy v rámci občanského soudního řízení. Nejvyšší správní soud ani nemůže aplikovat svoji judikaturu týkající se rozhodnutí „v pochybnostech“ nebo o posuzování rozhodnutí předběžné povahy, neboť uvedené závěry lze aplikovat pouze ohledně těch rozhodnutí správních orgánů, k jejichž přezkumu jsou soudy ve správním soudnictví povolány. Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. platí: *„Soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu.“* Městský soud tedy měl žalobu stěžovatele odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a nezabývat se tím, zda se jedná o rozhodnutí předběžné povahy nebo nikoliv, neboť posouzení této otázky přísluší soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[11] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadené usnesení městského soudu je nezákonné. Ačkoliv nedochází ke změně výroku krajského soudu ohledně odmítnutí žaloby, v posuzované věci je důležité, aby bylo usnesení městského soudu zrušeno a znovu o odmítnutí rozhodnuto, neboť ustanovení § 82 odst. 3 o. s. ř. stanoví: *„Odmítl-li žalobu (návrh na zahájení řízení) soud, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, protože šlo o věc, kterou soudy projednávají a*

rozhodují v občanském soudním řízení, a došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení žaloba (návrh na zahájení řízení) v této věci, platí, že řízení o ní je u soudu zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (návrh na zahájení řízení).“ Pokud by Nejvyšší správní soud ponechal napadené rozhodnutí v platnosti a tudíž by sám k odmítnutí žaloby nepřistoupil, vznikalo by zde riziko, že by soud v občanském soudním řízení mohl posoudit žalobu jako opožděnou, neboť by žaloba podaná později než měsíc od právní moci usnesení městského soudu mohla být nahlížena z formálního úhlu pohledu jako nová žaloba, na kterou se § 82 odst. 3 o. s. ř. nevztahuje. Proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s., rozhodl současně o odmítnutí žaloby. V souladu s § 46 odst. 2 s. ř. s. zároveň stěžovatele poučil (viz níže). Pokud tedy bude žaloba podána v souladu s poučením do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu, bude soud v občanském soudním řízení posuzovat účinky zahájení řízení před ním podle § 82 odst. 3 o. s. ř., tedy s ohledem na data uvedená v bodu [2]. Vzhledem k tomu, že výroky II. a III. usnesení městského soudu jsou výroky závislé na výroku hlavním, musel Nejvyšší správní soud při zrušení hlavního výroku zrušit i tyto výroky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), tedy celé usnesení.

[12] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože zdejší soud rozhodl současně se zrušením usnesení městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) soudem. Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Žádné povinnosti však osobám zúčastněným na řízení uloženy nebyly. Z těchto důvodů nemají účastníci ani osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[13] Vzhledem k tomu, že v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. došlo i ke zrušení výroku III. napadeného usnesení, tedy výroku o vrácení soudního poplatku, musel Nejvyšší správní soud rozhodnout znovu o vrácení soudního poplatku. Dle § 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Tyto podmínky pro vrácení soudního poplatku byly v řízení před městským soudem splněny a jsou splněny i po tomto rozsudku zdejšího soudu. Jak přitom vyplývá ze spisu, městský soud stěžovateli soudní poplatek za žalobu již vrátil, a to na základě výroku III. napadeného usnesení. Výrok IV. tohoto rozsudku tak pouze nahradil výrok III. napadeného usnesení, aniž by tím konstituoval nové právo na vrácení soudního poplatku. Jeho smyslem je ponechat právní titul pro jeho vrácení, neboť pokud by Nejvyšší správní soud takový výrok neučinil, došlo by bez náhrady ke zrušení rozhodnutí, které bylo titulem pro vrácení soudního poplatku, a městský soud by teoreticky mohl opakovaně požadovat jeho zaplacení. Ve výroku s ohledem na uvedené také není obsažena lhůta k vrácení poplatku, neboť poplatek již žalobci vrácen byl.

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

Do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení může stěžovatel podat proti napadenému správnímu rozhodnutí žalobu v občanském soudním řízení k místně příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu (§ 249 odst. 1 o. s. ř.).

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu