



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Česká zemědělská univerzita v Praze**, se sídlem Kamýčká 129, Praha 6, zastoupený Mgr. Michaelou Bartoškovou, advokátkou se sídlem Nad Spádem 641/20, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2014, č. j. 8 A 168/2013 – 27,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2014, č. j. 8 A 168/2013 – 27, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 31. 5. 2010 žalobce podal u žalovaného žádost dle § 101 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. V ní požádal žalované ministerstvo o vydání rozhodnutí o přechodu vlastnictví z žalovaného na žalobce k v žádosti uvedeným nemovitostem o rozloze cca 776 ha převážně lesních pozemků. Tento majetek je totiž potřebný k zajištění vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké nebo další tvůrčí činnosti při uskutečňování akreditovaných studijních programů, a jako takový ho má žalovaný povinnost převést na žalobce.

[2] Dopisem ze dne 28. 5. 2013 prostřednictvím vrchního ředitele sekce legislativy a práva sdělil žalovaný žalobci, že jím požadované pozemky se nacházejí na území Národní přírodní rezervace Voděradské bučiny. Takové pozemky dle § 32 zákona č. 114/1992 Sb.,

o ochraně přírody a krajiny, nelze ze státního vlastnictví zcizit. Proto ministerstvo požadované rozhodnutí dle § 101 odst. 5 zákona o vysokých školách nevydává. Pozemky budou zapsány na list vlastnictví žalovaného a následně bude příslušnost s nimi hospodařit převedena dle požadavku Ministerstva životního prostředí na Agenturu ochrany přírody a krajiny České republiky.

[3] Dopisem ze dne 26. 6. 2013 se žalobce obrátil na ministra školství, mládeže a tělovýchovy. V dopise ministra žádal, aby ve smyslu § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, učinil opatření proti letité nečinnosti ministerstva. Žádal ho, aby ve věci přikázal vydat rozhodnutí, nebo aby přechodu předmětných pozemků sám rozhodl. Náměstek ministra školství, mládeže a tělovýchovy sdělil žalobci dopisem ze dne 9. 7. 2013, že požadované rozhodnutí o přechodu pozemků ministerstvo nevydává, neboť ho vydat dle zákona nelze. Na podporu těchto závěrů zopakoval důvody obsažené již v předchozím dopise ze dne 28. 5. 2013.

[4] Dne 22. 10. 2013 žalobce podal k městskému soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaný dle něj v rozporu s jeho zákonnou povinností o žádosti dosud nerozhodl. Dle § 101 odst. 5 je žalovaný povinen na žádost veřejné vysoké školy vždy rozhodnout o přechodu majetku do vlastnictví příslušné vysoké školy, je-li tento majetek potřebný k zajištění vzdělávací nebo další činnosti při uskutečňování akreditovaných studijních programů. Žalobce nesouhlasil s argumentací žalovaného založené na tom, že předmětné pozemky nelze zcizit. V petitu svého návrhu žalobce žádal soud, aby uložil žalovanému vydat rozhodnutí o přechodu vlastnického práva k předmětným pozemkům.

[5] Městský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. Soud uvedl, že ve věci k nečinnosti nedošlo, neboť dopis žalovaného ze dne 28. 5. 2013 představoval svým obsahem rozhodnutí. Právní úkony je totiž nutné posuzovat podle jejich obsahu, nikoli formy. Z dopisu je patrné kdo ho činí, kam směřuje a proč předmětné pozemky vydané nebudou.

II. Kasační stížnost

[6] Žalobce (dále též stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.), tj. z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dalším důvodem kasační stížnosti byly vady řízení před správním orgánem, pro které měl soud rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[7] Stěžovatel nesouhlasil s tím, že dopis žalovaného ze dne 28. 5. 2013 je rozhodnutím. Jedná se toliko o paakt, nicotné správní rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu. Náležitosti rozhodnutí stanoví § 68 správního řádu. Tento paakt nepojednává o všech pozemcích, které byly předmětem žádosti o vydání pozemků ze dne 31. 5. 2010, resp. je stížen neurčitostí ohledně toho, kterých pozemků se týká. Paakt obsahuje formulaci „...

mimo jiné pozemky...“ a dále pojednává o „*předmětných pozemcích*“, přičemž z kontextu není zřejmé, o jaké pozemky se jedná.

[8] Chybí rovněž dělení na výrokovou část, odůvodnění a poučení. Nejsou v něm žádná ustanovení právních předpisů, dle kterých bylo rozhodnuto. Namísto toho žalovaný výslovně uvedl, že rozhodnutí dle § 101 odst. 1 zákona o vysokých školách nevydává. Došlo i k nesprávnému označení účastníků, neboť onen paakt je adresován a obrací se na pana rektora, což není účastník správního řízení. Paakt neuvádí podklady, ze kterých při rozhodování vycházel.

[9] Dle stěžovatele tedy dopis žalovaného ze dne 28. 5. 2013 neobsahuje prakticky žádnou ze zákonných náležitostí rozhodnutí správních orgánů. Tento paakt postrádá zákonem stanovená formální hlediska, jejichž nedostatky jsou natolik intenzivní, že nelze po účastnících dotčeného právního vztahu spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali (materiální aspekt nicotnosti). Navíc materiální aspekt nicotnosti je požadován pouze pod vlivem judikatury Ústavního soudu, která trvá na tom, aby byl adresát soudně chráněn před formálně chybným úkonem, který ale materiálně do veřejných práv zasahuje. Městský soud tento princip v napadeném rozhodnutí užívá naopak k tomu, aby stěžovatele o právo na soudní ochranu připravil. Dopis je tedy nicotným správním rozhodnutím, což měl soud vyslovit i bez návrhu.

[10] I kdyby se jednalo o rozhodnutí, toto rozhodnutím je pro jeho nesrozumitelnost zcela nepřezkoumatelné a navíc byla porušena ustanovení správního řádu o řízení před správním orgánem a jeho průběhu takovým způsobem, že to ovlivňuje zákonnost tohoto rozhodnutí. Městský soud měl pro tyto vady rozhodnutí zrušit.

[11] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji soud zamítl. Ztotožňuje se s názorem městského soudu, že ve věci bylo rozhodnuto. Svoji další argumentací se věnuje tomu, zda měl povinnost vydat rozhodnutí o přechodu vlastnického práva k předmětným pozemkům na stěžovatele. Jelikož je tato argumentace pro rozhodnutí o kasační stížnosti irelevantní, soud ji zde dále nereprodukoval.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejprve se soud ze své úřední povinnosti věnoval otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu (IV. A). Následně se vyjádřil k tomu, zda dopis žalovaného ze dne 28. 5. 2013 je rozhodnutím (IV. B).

IV. A) K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu

[16] Nejvyšší správní soud je při posuzování kasační stížnosti vázán jejími důvody (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jedním z případů, kdy toto neplatí, je, je-li napadené rozhodnutí krajského (městského) soudu nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[17] Dle judikatury je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy nebo pokud krajský soud v řízení opomněl přezkoumat jednu ze žalobních námitek (např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52 a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, 787/2006 Sb. NSS).

[18] Podle názoru kasačního soudu rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelností trpí.

[19] Napadené rozhodnutí se nevypořádává s povahou dopisu stěžovatele ministroví ze dne 26. 6. 2013 a následnou odpovědí náměstka ministra dopisem ze dne 9. 7. 2013. Nezabývá se tím, zda při materiálním nazírání na tyto úkony nelze nahlížet jako na uplatnění opravného prostředku a rozhodnutí o něm. Z rozhodnutí tak není jasné, proč soud na některé úkony ve správním řízení aplikoval materiální nazírání, k jiným se však v tomto smyslu vůbec nevyjádřil. Soud se tak zcela opomněl vyjádřit k důležité části v žalobě předestřenému skutkovému stavu. Přitom stěžovatel v žalobě na svůj dopis ministroví vyjadřující nesouhlas s dopisem ze dne 28. 5. 2013 představujícím zamítavé rozhodnutí upozorňuje. Rovněž upozorňuje na to, že se mu dostalo reakce přípisem od náměstka ministra, nikoli ministra, jako nadřízeného správního orgánu.

[20] Městský soud však povahu těchto aktů, a jejich vliv na možnou nečinnost žalovaného vůbec nezkoumal. Rozhodnutí soudu je tak v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Není z něj jasné, proč dopis ze dne 28. 5. 2013 hodnotil materiálně jako rozhodnutí, kdežto dopis náměstka ministra ze dne 9. 7. 2013 již takto nehodnotil. Není jasné, proč jeden dopis pod právní normu vymezující rozhodnutí subsumoval, zatímco druhý nikoliv.

[21] Částečná nepřezkoumatelnost nicméně „*neznemožňuje zabývat se nadále jinými skutkovými či právními otázkami, které mají význam pro následné řízení a rozhodnutí ve věci*“ (usnesení rozšířeného senátu z 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Soud se tedy dále zabýval otázkou nastolenou kasační stížností, totiž zda dopis žalovaného ze dne 28. 5. 2013 je rozhodnutím.

IV. B) K povaze dopisu žalovaného ze dne 28. 5. 2013

[22] Hlavním důvodem, proč městský soud žalobu na nečinnost zamítl, bylo posouzení dopisu žalovaného ze dne 28. 5. 2013 jako rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel namítal, že právní úkon žalovaného představoval nicotné správní rozhodnutí (paakt) a že ve věci tedy stále nebylo rozhodnuto. Důvody, které stěžovatel pro podporu svého tvrzení o nicotnosti rozhodnutí uvedl, jsou jeho neurčitost, nedodržení struktury (výrok, odůvodnění, poučení), nesprávné označení účastníků, závažná procesní pochybení způsobující nezákonnosti a neuvedení podkladů pro rozhodnutí.

[23] Kasační soud souhlasí se závěrem městského soudu, že dopis ze dne 28. 8. 2013 je rozhodnutím.

[24] Termín *rozhodnutí* je legislativní zkratka soudního řádu správního pro úkon správního orgánu, jímž se jeho adresátovi zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Pojem rozhodnutí je tak pojmem technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, nikoli formy (srov. judikaturu jak Ústavního soudu, např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, tak i NSS, např. rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2012, č. j. 2 Ans 2/2012 - 39, rozsudek ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76). Podstatné tedy není, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, jmenování, výměr atd.) nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně zasáhl do právní sféry žalobce.

[25] Téměř totožnou situaci jako u stěžovatele řešil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 4 Ads 99/2005 - 97. Stěžovatel v této věci žádal správní orgán o přepočítání výše jeho důchodu. Správní orgán mu odpověděl neformálním přípisem, že přepočítání důchodu nelze vyhovět. Nejvyšší správní soud posoudil tento dopis materiálně jako rozhodnutí. Za rozhodnutí je tak považováni i toliko neformální přípis, tedy rozhodnutí formálně nedokonalé, bez odůvodnění či poučení, pokud je srozumitelný a zasahuje do právní sféry žalobce.

[26] Ve světle výše uvedeného je nutno zkoumat postup žalovaného a povahu úkonů, které ve věci učinil.

[27] Dopis vrchního ředitele sekce legislativy žalovaného ze dne 28. 5. 2013 představoval srozumitelnou negativní reakci orgánu veřejné moci na stěžovatelovu žádost o vydání rozhodnutí o přechodu vlastnického práva k pozemkům dle § 101 odst. 5 vysokoškolského zákona. Tento úkon se týkal stěžovatelovy právní sféry, neboť nevyhověl jeho žádosti o vydání rozhodnutí o tom, že na něj přechází vlastnické právo. Úkon žalovaného konstatuje, že rozhodnutí o přechodu vlastnického práva k pozemkům nebude vydáno, což svým obsahem představuje zamítavé rozhodnutí o žádosti stěžovatele. Navíc rozhodnutí i popisuje, že pozemky budou zapsány na list vlastnictví žalovaného a právo s pozemky hospodařit bude převedeno na Agenturu ochrany přírody a krajiny České republiky. Z toho je zřejmé, že rozhodnutí lze považovat za konečné vypořádání se se žádostí stěžovatele tak, že požadované pozemky na něj nepřejdou.

[28] K namítané nicotnosti tohoto rozhodnutí soud uvádí, že dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími a nejtěžšími. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky (rozsudek ze dne 13. 5. 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006, 1629/2008 Sb. NSS).

[29] Nejvyšší správní soud žádné vady způsobující nicotnost předmětného správního aktu neshledal. Rozhodnutí je jednoznačně určitý projev vůle žalovaného týkající se stěžovatelovy žádosti ze dne 28. 5. 2013.

[30] Vady rozhodnutí vytýkané stěžovatelem jsou přesně z kategorie vad způsobujících nezákonnost, nikoliv však nicotnost správního aktu. Nicotnost správního aktu z formálních důvodů přichází v úvahu pouze při absolutním nedostatku formy (např. ústní rozhodnutí v případě, kdy rozhodnutí má být vydané písemnou formou). Nedostatek formálního členění na výrok a odůvodnění, nezachycení relevantních podkladů a absence právního poučení nejsou vadami schopnými způsobit nicotnost. Stejně tak i namítané vady správního řízení mohly mít vliv „pouze“ na zákonnost rozhodnutí, nikoli na to, jestli rozhodnutí je či není. Zákonnost rozhodnutí však ani Nejvyšší správní soud, ani předtím městský soud při rozhodování žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřezkoumávají.

[31] Lze tedy uzavřít, že městský soud učinil správný závěr v tom, že dopis žalovaného ze dne 28. 5. 2013 představoval rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

[32] Z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že napadené rozhodnutí městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení se městský soud bude zabývat tím, zda je možné na dopis stěžovatele adresovaný ministroví nahlížet jako na opravný prostředek proti zamítavému rozhodnutí. Pokud by tomu tak bylo, bude se dále zabývat tím, zda o tomto opravném prostředku bylo řádně rozhodnuto, nebo je žalovaný při rozhodování ve druhém stupni nečinný.

[33] V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. ledna 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu