



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Jaroslava Vlašína ve věci žalobkyně **Rolnická společnost Lesonice a. s.**, se sídlem Lesonice 165, zastoupené Mgr. Petrem Melicharem, advokátem se sídlem Jihlava, Zrzavého 3259/9, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17, za účasti **Ing. J. D.**, zastoupeného Mgr. Blankou Morávkovou, advokátkou se sídlem Miroslav, Brněnská 104/27, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2015, č. j. 11 A 194/2013 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2015, č. j. 11 A 194/2013 – 41, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 7. 5. 2012 Ing. J. D. (dále „osoba zúčastněná na řízení“) oznámil Ministerstvu zemědělství, Agentuře pro zemědělství a venkov Třebíč (dále jen „Agentura pro zemědělství a venkov“), že došlo ke změně uživatele půdních bloků (dílů půdních bloků), nacházejících se ve čtverci 650-1160 a 660-1160 v katastrálním území Martínkov a Jakubov u Moravských Budějovic, neboť na základě nájemní smlouvy ze dne 30. 9. 2011, uzavřené vlastníky těchto půdních bloků s osobou zúčastněnou na řízení, se jejich uživatelem stala osoba zúčastněná na řízení.

V řízení vedoucím k aktualizaci evidence půdy podle § 3g zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (dále jen „zákon o zemědělství“), byla žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“), v té době evidovanou jako uživatelkou části uvedených půdních bloků, zpochybněna platnost a účinnost této nájemní smlouvy. Stěžovatelka taktéž namítla, že ona pozemky tvořící sporné půdní bloky stále užívá a jejich vlastníci od ní nadále přijímají nájemné.

Oznámením o neprovedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy ze dne 25. 9. 2012, č. j. EP92717/2/32, Agentura pro zemědělství a venkov stěžovatelku informovala, že v souladu s § 3g odst. 5 zákona o zemědělství neprovedla změnu uživatele sporných půdních bloků.

Na základě námítky podané osobou zúčastněnou na řízení bylo toto oznámení o neprovedení změny zrušeno usnesením ministra zemědělství ze dne 2. 1. 2013, č. j. 231827/2012-MZE-12151, a věc byla Agentuře pro zemědělství a venkov vrácena k novému projednání. Ministr zemědělství zdůvodnil své rozhodnutí tím, že nájemní vztah stěžovatelky k pozemkům tvořícím sporné půdní bloky zanikl ke dni 1. 10. 2011 na základě výpovědi ze dne 22. 9. 2010. Osobě zúčastněné na řízení svědčilo nájemní právo k těmto pozemkům od 1. 10. 2011 na základě nájemní smlouvy uzavřené dne 30. 9. 2011. Pokračující užívání těchto pozemků ze strany stěžovatelky bylo nerespektováním tohoto právního stavu.

Oznámením o provedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy ze dne 25. 1. 2013, č. j. EP92717/2/46, podle § 3g odst. 6 zákona o zemědělství Agentura pro zemědělství a venkov stěžovatelku informovala, že provedla změnu uživatele sporných půdních bloků, ohlášenou osobou zúčastněnou na řízení. Svůj postup zdůvodnila odkazem na rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 2. 1. 2013.

Stěžovatelka podala proti tomuto oznámení písemnou námitku. Podle ní osoba zúčastněná na řízení neužívá sporné půdní bloky vlastním jménem na vlastní odpovědnost, a nesplňuje tedy definici uživatele vymezenou v zákoně o zemědělství i v evropských předpisech. Stěžovatelka taktéž zpochybnila platnost nájemní smlouvy uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení dne 30. 9. 2011. Závěrem poukázala na to, že dva vlastníci zastupovaní osobou zúčastněnou na řízení vůbec nevěděli o uzavření této nájemní smlouvy; po tomto zjištění jí okamžitě plnou moc vypověděli a činili kroky k tomu, aby jejich pozemky neužíval nikdo jiný než stěžovatelka. Došlo tak k uzavření nájemní smlouvy mezi těmito vlastníky a stěžovatelkou konkludentním způsobem.

Rozhodnutím ze dne 10. 5. 2013, č. j. 26328/2013-MZE-12151, ministr zemědělství námitku stěžovatelky podle § 3g odst. 7 zákona o zemědělství zamítl. Ministr zemědělství dospěl k závěru, že stěžovatelka nepředložila žádný způsobitý právní důvod užívání sporných půdních bloků. K výpovědi plné moci osobě zúčastněné na řízení, na kterou upozornila stěžovatelka, došlo až po uzavření nájemní smlouvy dne 30. 9. 2011, přičemž tato plná moc osobu zúčastněnou na řízení k uzavření smlouvy opravňovala. Námitky stran neoprávněnosti zápisu osoby zúčastněné na řízení nemají podle ministra souvislost s možností zápisu stěžovatelky do evidence. Otázku předání pozemků pak nepovažoval ministr pro věc za významnou. Námitka „faktického“ užívání pozemků by v takovém případě navíc mohla vždy bránit tomu, kdo disponuje platným právním důvodem, v ohlášení změny uživatele v evidenci půdy. Závěrem ministr zemědělství dodal, že předmětem řízení o aktualizaci evidence půdy nemůže být řešení soukromoprávních sporů. Posouzení těchto otázek správními orgány má povahu úsudku o předběžné otázce, nikoli konstitutivního rozhodnutí sporu mezi účastníky řízení.

Stěžovatelka napadla rozhodnutí ministra zemědělství žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Úvodem zdůraznila, že byla

pokračování

změnou uživatele v evidenci půdy zkrácena na svých právech, neboť kvůli této změně nemůže čerpat dotace. Podle stěžovatelky nemělo k provedení této změny dojít, neboť skutečným uživatelem sporných půdních bloků je ona, nikoli osoba zúčastněná na řízení, která tak nemůže splňovat zákonnou podmínku užívání bloků vlastním jménem na vlastní odpovědnost, ani nevykonává zemědělskou činnost dle evropských předpisů. V evidenci půdy je tudíž dlouhodobě evidován nesprávný údaj. Stěžovatelka dále zpochybnila platnost nájemní smlouvy ze dne 30. 9. 2011. Podle ní nebyla uzavřena vážně, nýbrž vytvořena dodatečně a účelově pouze pro potřeby doložení právního důvodu užívání a provedení změn v evidenci půdy. Osoba zúčastněná na řízení ani nepředpokládala, že by někdy sporné pozemky skutečně užívala. Dle smlouvy mělo teprve po předání pozemků dojít k uzavření dodatku, ve kterém bude sjednána výše nájmu, což lze interpretovat jako úmysl odložení účinnosti nájemní smlouvy až do doby předání pozemků stěžovatelkou. Přitom stěžovatelka pozemky nadále fakticky užívá a jejich vlastníci od ní nadále přijímají nájemné. V mezidobí se navíc stěžovatelka stala vlastníkem části sporných pozemků. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení oznámení Agentury pro zemědělství a venkov ze dne 25. 1. 2013, č. j. EP92717/2/46, a rozhodnutí ministra zemědělství, v žalobě nesprávně označeného jako rozhodnutí „č. j. 13272/2013-12150 ze dne 12. dubna 2013“, v jejím petitu dokonce jako „[r]ozhodnutí žalovaného, správního orgánu, č. j. 13272/2013-12150 ze dne 12. dubna 2013 ze dne 19. 9. 2011“.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu zamítl, přičemž jak v záhlaví, tak v odůvodnění svého rozsudku převzal z žaloby nesprávné číslo jednací a datum napadeného rozhodnutí. Pokud jde o samotné vypořádání žalobních námitek, městský soud dovodil, že pokud osoba zúčastněná na řízení předložila nájemní smlouvu ze dne 30. 9. 2011, uzavřenou s vlastníky pozemků tvořících sporné půdní bloky, bylo zřejmé, že jí svědčil právní důvod k jejich užívání. Podle městského soudu nebyl však správní orgán, jemuž byla tato nájemní smlouva předložena, oprávněn posuzovat otázku její platnosti. Ani sám městský soud se touto otázkou nezabýval, protože podle svého názoru k tomu neměl pravomoc. Neplatnosti smlouvy se stěžovatelka mohla domáhat pouze u příslušného soudu v občanskoprávním řízení. Podle městského soudu také nebyl v době vydání napadeného rozhodnutí správnímu orgánu předložen žádný relevantní důkaz o neužívání pozemků osobou zúčastněnou na řízení. K faktickému užívání pozemků stěžovatelkou nemohlo být přihlédnuto, protože tím by se dala aktualizace evidence vždy blokovat. Pokud stěžovatelka tvrdila, že se následně stala vlastníkem části sporných bloků, nic jí nebránilo v ohlášení této změny v evidenci půdy.

Včas podanou kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., se stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku. Stěžovatelka tvrdí, že ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení sporné pozemky neužívala. V samotné nájemní smlouvě ze dne 30. 9. 2011 nebylo sjednáno nájemné, které mělo být určeno v dodatku. Ten však ve spise založen nebyl, k jeho sjednání totiž mělo dojít až po předání pozemků ze strany stěžovatelky. Předmětná smlouva byla fakticky sjednána s odkládací podmínkou, vázanou na předání pozemků. Byť podle názoru městského soudu nebyl správní orgán oprávněn posoudit otázku platnosti této nájemní smlouvy, nepochybně byl povinen provést výklad smlouvy za účelem zjištění, zda je listinou vhodnou k prokázání užívání v daném okamžiku. Předmětná smlouva nemůže být podkladem pro provedení aktualizace evidence půdy podle zákona o

zemědělství. Stěžovatelka tak měla být nadále vedena jako uživatel sporných bloků v evidenci půdy.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v první řadě uvedl, že je z hlediska posouzení nároku stěžovatelky na zapsání do evidence půdy irelevantní, zda byl správně vyhodnocen důvod zapsání osoby zúčastněné na řízení, a to z důvodu absence jakéhokoli právního důvodu užívání dotčených pozemků na straně stěžovatelky. Ta tak nemohla být ani teoreticky zkrácena na svých právech. K tvrzené neplatnosti nájemní smlouvy ze dne 30. 9. 2011 žalovaný namítl, že dle § 671 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, nebylo explicitní vyjádření konkrétní výše nájemného podmínkou vzniku nájemního vztahu. Pokud chce stěžovatelka dosáhnout neplatnosti této nájemní smlouvy, je třeba ji odkázat na občanskoprávní řízení.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve pozastavil nad nesprávným označením žalobou napadeného rozhodnutí v rozsudku městského soudu. V záhlaví rozsudku městský soud uvedl, že se jedná o žalobu „*proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 13272/2013-12150*“, a výrokem I. rozsudku žalobu zamítl. Ve skutečnosti se však jednalo o rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 10. 5. 2013, č. j. 26328/2013-MZE-12151, jak plynulo z přiloženého správního spisu i z argumentace v odůvodnění rozsudku, v němž bylo správně uvedeno, že daným rozhodnutím rozhodl ministr zemědělství o námitkách proti oznámení o provedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy ze dne 25. 1. 2013, č. j. EP92717/2/46.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 10. 2. 2005, č. j. 2 As 38/2004 – 55, publ. pod č. 1070/2007 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že jsou-li v záhlaví soudního rozhodnutí jednoznačně identifikováni účastníci řízení a rovněž správní rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, nezpůsobuje obecné znění výroku (například „*Žaloba se odmítá.*“) nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V tehdy posuzovaném případě byl úkon správního orgánu, který byl předmětem soudního přezkumu, v záhlaví napadeného soudního rozhodnutí definován určitě, nezaměnitelně a srozumitelně a Nejvyšší správní soud jej shledal přezkoumatelným (podobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Afs 69/2007 – 85, publ. pod č. 2533/2012 Sb. NSS).

pokračování

Na tuto judikaturu navázal Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 11. 7. 2012, č. j. 2 As 12/2011 – 134, kde zdůraznil, že „výrok rozsudku tvoří jednotu s jeho záhlavím, ve kterém je třeba nezaměnitelně označit účastníky řízení a jeho předmět; pokud tomu tak je, pak obecně znějící výrok ‚Žaloba se zamítá‘ nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost rozsudku“. Protože „celý předmět řízení byl bezchybně vymezen v záhlaví rozsudku“, neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

Ve věci rozhodnuté rozsudkem ze dne 15. 2. 2012, č. j. 2 As 45/2011 – 64, Nejvyšší správní soud naopak zjistil, že v záhlaví napadeného usnesení nebylo jednoznačně individualizováno správní rozhodnutí, které bylo předmětem soudního přezkumu: „Judikatura přitom u soudního výroku ve správním soudnictví vyžaduje, aby v záhlaví rozhodnutí byli nejen nezaměnitelně identifikováni účastníci řízení, ale i správní rozhodnutí, které je předmětem řízení (není-li uvedeno přímo ve výroku). Jedině při splnění těchto náležitostí je postaveno najisto, co je předmětem řízení a koho se toto řízení týká. Krajský soud však opomenul napadené správní rozhodnutí takto vymežit; učinil tak až v rámci odůvodnění, což nepostačuje. I takový procesní deficit by mohl založit nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost“ (shodně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2014, č. j. 2 Azs 23/2013 – 34).

Obdobně jako v právě citovaném případě nebylo v nyní posuzované věci v záhlaví rozsudku městského soudu žalobou napadené správní rozhodnutí jednoznačně a nezaměnitelně identifikováno; naopak bylo identifikováno zcela nesprávně. Zatímco z výroku rozsudku ve spojení s jeho záhlavím plyne, že městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva zemědělství „ze dne 12. 4. 2013, č. j.: 13272/2013-12150“, z odůvodnění – byť i zde je uváděno nesprávné datum a číslo jednací napadeného správního rozhodnutí – i dalších okolností případu vyplývá, že městský soud přezkoumal v souladu s vůlí stěžovatelky rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 10. 5. 2013, č. j. 26328/2013-MZE-12151.

Nesprávné označení správního rozhodnutí ve výroku, respektive záhlaví, soudního rozhodnutí je v přímém rozporu s požadavkem právní jistoty jeho adresátů. Osoba nemající přístup do soudního spisu, ale jen k rozsudku, by také na podkladě takto nesprávného označení napadeného správního rozhodnutí mohla dospět k mylnému závěru, že o žalobě proti rozhodnutí, o kterém bylo ve skutečnosti rozhodnuto, rozhodnuto nebylo (nebo naopak, že o žalobě proti rozhodnutí uvedenému v záhlaví rozsudku bylo již meritorně rozhodnuto, a byla tedy založena překážka věci rozhodnuté).

Taktéž nelze přehlédnout, že městský soud používal nesprávné označení napadeného správního rozhodnutí i ve svých přípisech účastníkům řízení a osobě zúčastněné na řízení. Zejména osoba zúčastněná na řízení může v krajním případě na základě takového pochybení ve vyznění o probíhajícím řízení dospět k závěru, že se nejedná o řízení dotýkající se jejích práv, a rozhodnout se práva osoby zúčastněné na řízení neuplatňovat (v daném případě k tomuto následku nicméně nedošlo).

Ve světle výše citované judikatury shledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek vnitřně rozporným a nepřezkoumatelným ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K tomuto pochybení je zdejší soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

I přes konstatovanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu (která sama o sobě implikuje nutnost jeho zrušení), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se nad rámec důvodu vedoucího k vyhovění kasační stížnosti vyjádřit k některým kasačním námitkám, a to z důvodu efektivního průběhu dalšího řízení před městským soudem.

K otázce možnosti posouzení platnosti nájemní smlouvy soudem ve správním soudnictví, která je mezi účastníky sporná, Nejvyšší správní soud upozorňuje městský soud na svůj rozsudek ze dne 9. 7. 2015, č. j. 3 As 187/2014 – 37, který se přímo týká řízení o aktualizaci evidence půdy podle zákona o zemědělství, a kde se zdejší soud i vyjádřil k otázce pravomoci správních orgánů i správních soudů k posouzení soukromoprávních smluv.

Městský soud by měl v dalším řízení také zvážit, zda jsou všechny stěžovatelkou předkládané námitky relevantní pro ochranu jejích veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Není totiž jasné, a upozorňuje na to i žalovaný, jak by se případné přisvědčení stěžovatelčiným námitkám proti zařazení osoby zúčastněné na řízení do evidence půdy (neužívání sporných půdních bloků, neplatnost, případně neúčinnost, předložené nájemní smlouvy ze dne 30. 9. 2011) projevilo v právní sféře stěžovatelky. Je nezpochybnitelné, že vynětí stěžovatelky z evidence bylo způsobilé zasáhnout do jejích veřejných subjektivních práv (blíže viz právě rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 187/2014 – 37). Nicméně převážná většina stěžovatelčiných námitok směřuje proti zařazení osoby zúčastněné na řízení do evidence půdy; to však nemá kauzální vztah k vynětí samotné stěžovatelky. Věc totiž nestojí tak, že pokud nejsou splněny podmínky pro zařazení jiné osoby do evidence, musí v ní být ponechána osoba do té doby v evidenci vedená, třebaže by se zjistilo, že není uživatelem ve smyslu zákona o zemědělství. Takový postup by byl v rozporu se smyslem aktualizace evidence, totiž uvádět stav evidence a zapsaných uživatelů do souladu se skutečností (opakovaně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 187/2014 – 37 a také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 11 Ca 143/2008 – 35, publ. pod č. 2666/2012 Sb. NSS). Z hlediska stěžovatelčiných práv je tak klíčové pouze to, zdali je jako uživatel sporných bloků zapsána ona, či nikoliv. Zda je v evidenci jako uživatel sporných bloků vedena osoba zúčastněná na řízení, vlastníci pozemků či někdo úplně jiný, je nerozhodné; v žádném z těchto případů stěžovatelka nebude moci úspěšně požádat o poskytnutí dotací, pokud není sama zapsána. I pokud by tedy správní orgány osobu zúčastněnou na řízení zařadily do evidence půdy v rozporu s objektivním právem, nelze na základě dosavadních tvrzení stěžovatelky bez dalšího dovodit, že by byla tímto krokem dotčena její veřejná subjektivní práva; tyto námitky fakticky plní spíše roli *actionis popularis*. Jednoduše shrnuto, z hlediska právního postavení stěžovatelky je třeba mít za podstatné pouze to, zda byla či nebyla v rozhodné době uživatelem sporných půdních bloků ve smyslu zákona o zemědělství, což ovšem nelze zaměňovat s jejich faktickým užíváním.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu nemůže pro konstatovanou nepřezkoumatelnost z hlediska zákona obstát. Proto tento rozsudek podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem, s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a také rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

pokračování

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

V Brně dne 27. ledna 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu