



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **A. H.**, zastoupené Mgr. Štěpánem Mládkem, advokátem se sídlem Praha 1, Skořepka 7, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad - Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hlavní město Praha**, se sídlem Praha 3, náměstí W. Churchilla 1800/2, v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 3 A 50/2018 – 51,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 3 A 50/2018 – 51 **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah kasační stížnosti

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo určeno, že zásah žalovaného ze dne 31. 10. 2017, jenž spočíval ve vyloučení žádosti žalobkyně o převod jiného zemědělského majetku pro neplatnost z důvodu, že byla zaslána na nesprávnou adresu, byl nezákonný. Dále městský soud přikázal stěžovateli, je-li to možné, aby obnovil stav před zásahem. Třetím výrokem městský soud stěžovateli uložil

povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 10 228 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že jednáním stěžovatele došlo k přímému zkrácení práv žalobkyně, neboť byla vyřazena její žádost o převod jiného zemědělského pozemku (dále jen „žádost“), o který požádala podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému pozemku, ve znění účinném do 30. 6. 2018 (dále jen „zákon o půdě“). Přestože žalobkyně dle přesvědčení stěžovatele podala svou žádost na nesprávnou adresu, v důsledku čehož byla tato žádost vyloučena z posuzování v rámci veřejné nabídky pozemků, městský soud dospěl k názoru, že v rámci veřejné nabídky pozemků došlo k chybnému poučení, neboť z textu veřejné nabídky vyplývalo, že žádost lze doručit místně příslušnému krajskému pozemkovému úřadu, eventuálně jeho pobočce. Zkratka „event.“ ve veřejné nabídce zde naznačovala možnost výběru, kam oprávněná osoba může žádost zaslat. Městský soud proto dospěl k závěru, že na základě poučení daného Krajským pozemkovým úřadem mohla být žalobkyně důvodně přesvědčena, že je jí poskytnuta možnost volby. Pro úplnost městský soud ve svém rozsudku dodal, že v současném znění nabídky a žádosti zveřejněné Státním pozemkovým úřadem dne 25. 5. 2018 bylo poučení o doručovací adrese upřesněno. Podle názoru Městského soudu jsou Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hl. m. Prahu a jeho pobočka v Mladé Boleslavi jeden a tentýž správní orgán, tudíž žádost žalobkyně měla být přeposlána na příslušnou pobočku. Městský soud stěžovateli zároveň uložil, aby, pokud nezákonný zásah trvá a je-li to možné, obnovil stav před zásahem, např. pohlížel na žádost žalobkyně jako na řádně a včas podanou.

[3] Stěžovatel podal proti napadenému rozsudku a všem jeho výrokům kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Ve své kasační stížnosti zdůraznil, že účast ve veřejné nabídce pro oprávněné osoby ve smyslu § 11a zákona o půdě, v rámci které byla žádost žalobkyně odmítnuta, není správním řízením a nejsou tak splněny podmínky pro podání žaloby podle § 82 s. ř. s. Ve veřejné nabídce pozemků pro oprávněné osoby nevystupuje stěžovatel jako správní orgán, nýbrž se jedná o vztah soukromoprávní.

[4] Dále uvedl, že žalobkyně měla zájem o účast ve veřejné nabídce a podala svoji žádost na adresu Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, přestože z veřejné nabídky jasně vyplývalo, že adresa pro zaslání žádosti je Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu - pobočka Mladá Boleslav, Bělská 151, 293 02 Mladá Boleslav, a proto měla být žádost žalobkyně „zamítnuta“. Ustanovení § 11a odst. 7 zákona o půdě přitom jasně stanoví, že žádost o nabídnutý pozemek musí být doručena na určenou adresu, jinak je neplatná. Informace o doručovacích adresách je také v textové části veřejné nabídky, která je součástí každé nabídky pozemků, přičemž žalobkyně svým podpisem stvrdila, že vzala na vědomí podmínky pro doručování žádostí o pozemky, tak jak jsou uvedeny v předmětné veřejné nabídce. Z textu pokynu je dle přesvědčení stěžovatele opakovaně vytrhávána z kontextu pouze jedna věta, že žádost o nabídnutý majetek musí být doručena na určenou adresu včas a musí mít písemnou podobu, jinak je neplatná. Pokyny však mají delší znění a tyto je potřeba vykládat v kontextu. V textu pokynů je uvedeno, že určená adresa pro doručení je uvedena na seznamu pozemků vyvěšeném na úřední desce obce, kde byla konkrétně

pokračování

uvedena pobočka Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu v Mladé Boleslavi.

[5] Stěžovatel se v kasační stížnosti dále vyjádřil k výroku II. napadeného rozsudku, ve kterém mu městský soud přikázal aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. V takovémto případě by musel stěžovatel realizovat původní veřejnou nabídku a považovat přihlášku za platnou. V tomto bodě stěžovatel upozornil na tzv. „restituční tečku,“ která byla zavedena zákonem č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Nabytím účinnosti tohoto zákona ztratily oprávněné osoby možnost získat náhradní zemědělský pozemek, neboť nebude možné znovu vypsat veřejnou nabídku na převod náhradních pozemků.

[6] Závěrem své kasační stížnosti stěžovatel doplnil, že změna formulace textu pokynů současné nabídky pozemků vůbec neznamená, že by původní text byl doposud nejednoznačný a s ohledem na všechny body kasační stížnosti navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně následně ve svém vyjádření ze dne 2. 8. 2018 uvedla, že považuje kasační stížnost stěžovatele za zjevně nedůvodnou a navrhla, aby byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta a žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů v řízení. Ohledně tvrzení stěžovatele, že v daném případě se jedná o vztah soukromoprávní, žalobkyně trvá na tom, že stěžovatel v jejím případě vystupoval v pozici vrchnostenského orgánu, který rozhodl o neplatném podání žalobkyně o převod jiného zemědělského pozemku. Žalobkyně je přesvědčena o veřejnoprávním charakteru daného vztahu. Ohledně namítaného celkového kontextu poučení žalobkyně odkázala na svoji žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu a dále na závěry městského soudu, který se danou otázkou zabýval podrobně, srozumitelně a správně. Především z poučení vyplývala možnost volby zaslání žádosti buď přímo Krajskému pozemkovému úřadu anebo její pobočce. V tomto ohledu bylo dle názoru žalobkyně poučení stěžovatele matoucí a tato nesrozumitelnost nemůže být přikládána k její tíži. Závěrem žalobkyně zdůraznila princip dobré správy zakotvený v § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, při jehož aplikaci měla být její žádost přeposlána na příslušnou pobočku pozemkového úřadu.

II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Při posouzení věci se Nejvyšší správní soud musel primárně zabývat otázkou, zda byly splněny podmínky řízení o žalobě, a to s ohledem na námitku stěžovatele o občanskoprávním charakteru právního vztahu vzniklého na základě žádosti o převod pozemku podle § 11a odst. 5 zákona o půdě a o tom, že v takovémto vztahu stěžovatel nevystupoval jako správní orgán.

[9] Legislativní zkratka „*správní orgán*“ obsažena v ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zahrnuje (1) orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgánem, (2) pokud jim bylo svěřeno rozhodování o

právech a povinnostech fyzických a právnických osob (3) v oblasti veřejné správy; absencí kteréhokoliv ze tří výše uvedených znaků pak vzniká neodstranitelný nedostatek v podmínkách řízení dle ust. § 46 odst. 2 s. ř. s.

[10] Ačkoli stěžovatel v průběhu restitučního procesu bez pochyby posuzuje (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/17, ze dne 19. 6. 2018) samotnou existenci restitučního nároku a jeho výši z pozice orgánu veřejné moci (a podle § 9 zákona o půdě pak rozhoduje i ve správním řízení), je třeba souhlasit se stěžovatelem, že proces veřejné nabídky pozemků a následné kontraktace s oprávněnými osobami dle § 11a zákona o půdě nelze označit za veřejnoprávní, resp. stěžovatel v dané věci skutečně nevystupuje jako správní orgán, ale jako organizační složka státu, který je jednou ze stran smluvního vztahu. Právo oprávněné osoby k vydání konkrétního pozemku na základě veřejné nabídky pak nelze chápat jako veřejné subjektivní právo, jehož ochrany by se mohla domáhat v rámci správního soudnictví.

[11] Byť jsou tedy stěžovatel i žalobkyně při vytváření veřejných nabídek, podávání žádostí o převod těchto pozemků a následné kontraktaci vázány ustanoveními zákona o půdě (zejm. § 11a zákona), neznamená to automaticky, že jde o veřejnoprávní vztah, kde by stěžovatel vystupoval v pozici vrchnostenského orgánu v rámci výkonu veřejné správy. K tomu lze poukázat na další nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, v němž bylo stanoveno, že *„dle shodného stanoviska judikatury i doktríny převod náhradních pozemků není rozhodováním ve správním řízení, vztah mezi Pozemkovým fondem (dnes Státní pozemkový úřad – pozn. NSS) a oprávněnou osobou není vztahem mocenským, nýbrž je charakterizován rovností obou subjektů, je vztahem soukromoprávním, je vztahem dlužníka a věřitele.“*

[12] K tomu lze podotknout, že takováto úprava není ojedinělá. Velmi podobným případem je dispozice s majetkem územně samosprávných celků. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 11. 2005, č. j. 2 Aps 2/2005 – 43, č. 1379/2007 Sb. NSS, v této souvislosti judikoval, že *„[p]rodej obecního majetku (zde obecního bytu) se děje pomocí instrumentů soukromoprávní regulace, a proto se nemůže jednat o vztah veřejnoprávní; subjektivní práva osob v takových vztazích tak nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení.“*

[13] Obdobnou dvoukolejnost lze spatřovat taktéž v případě řízení stavebního úřadu o zřízení věcného břemene nebo vyvlastnění, kde je samotné rozhodnutí o vyvlastnění přezkoumatelné v rámci správního soudnictví, nicméně rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady je přezkoumatelné soudy civilními (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003 – 50).

[14] Způsobům uspokojení nároků oprávněných osob v případech, kdy existuje některá z překážek vydání dříve vlastněných nemovitostí uvedených v § 11 odst. 1 zákona o půdě, se pak v široké míře věnuje judikatura Nejvyššího soudu, potažmo Ústavního soudu v návaznosti na rozhodnutí civilních soudů nižší instance. V usnesení Nejvyššího soudu ze 7. 4. 2020, sp. zn. 28 Cdo 474/2020, se Nejvyšší soud vyjádřil v tom smyslu, že *„[u]spokojení*

pokračování

nároku oprávněné osoby způsobem, jenž se vymyká zákonem stanovenému postupu (srov. § 11a zákona o půdě), je třeba mít za výjimečné, podmíněné zjištěními vedoucími k závěru, že postup žalované (jejího předchůdce) lze kvalifikovat jako liknavý, svévolný či diskriminační; uspokojení nároku převodem pozemku do veřejné nabídky nezahrnutého je namísto tehdy, kdy se oprávněná osoba přes svůj aktivní přístup nemůže dlouhodobě domoci svých práv (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 28 Cdo 5389/2014).“

[15] V usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2017, sp. zn. 28 Cdo 1637/2016, soud konstatoval, že „možnost osob, jimž podle zákona o půdě vznikl nárok na převod náhradních pozemků, domáhat se žalobou, aby byla Pozemkovému fondu České republiky (Státnímu pozemkovému úřadu) uložena povinnost uzavřít s nimi smlouvu o převodu konkrétních, jimi vybraných, pozemků, pokud veřejnoprávní subjekt neplní svou povinnost udržovat nabídku náhradních pozemků mající takové kvalitativní a kvantitativní parametry, aby při uspokojování restitučních nároků nedocházelo ke zbytečným průtahům a k počínání, které lze označit za liknavé, či svévolné, není diskriminační vůči jiným oprávněným osobám“.

[16] Ústavní soud pak v nálezu ze dne 13. 1. 2010 sp. zn. I. ÚS 3169/07 uvedl, že „žaloba domáhající se vydání konkrétního pozemku (ačkoliv nárok na vydání konkrétního pozemku nelze z právní úpravy přímo dovodit) může představovat možný prostředek obrany proti libovůli. Soudy přitom musí vzít v úvahu i svou povinnost (s přihlédnutím k zákazu odmítnutí spravedlnosti, resp. k povinnosti poskytnout ochranu legitimnímu očekávání i ke zvláštnímu charakteru restitucí, jimiž právní stát reaguje na křivdy minulosti) vést stěžovatele k úpravě petitu tak, aby bylo možno uložit Pozemkovému fondu povinnost vydat v určité konkrétní době pozemek vymezený tak, aby jeho hodnota vyplývající z velikosti, lokalizace a kvality se co nejvíce přiblížila současné hodnotě původního pozemku (srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02, bod IV. b).“

[17] Výše citovaná rozhodnutí dokládají, že problematika § 11a zákona o půdě jednoznačně spadá do věcné působnosti civilních soudů, Státní pozemkový úřad v těchto vztazích nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proti jeho chybnému postupu při zveřejňování veřejných nabídek, přijímání žádostí o převod a navazující kontraktaci se lze účinně bránit civilní žalobou proti státu například na nahrazení projevu vůle či na vydání konkrétního pozemku. Lze proto uzavřít, že podmínky řízení o žalobě ve správním soudnictví nebyly v projednávané věci splněny.

III. Závěr a náklady řízení

[18] Jelikož v posuzovaném případě byl již v řízení před městským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s., Nejvyšší soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a žalobu odmítl.

[19] Žalobkyně je oprávněna v souladu s § 46 odst. 2 s. ř. s. do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat žalobu k místně příslušnému okresnímu soudu. K tomu Nejvyšší správní soud jen upozorňuje, že tzv. restituční tečka zavedená do zákona o půdě zákonem č. 185/2016 Sb. byla již výše citovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 35/17 zrušena.

[20] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o žalobě, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. Byla-li však žaloba odmítnuta, nemá podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. července 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu