



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Ing. J. R.**, zast. advokátem JUDr. Josefem Sedláčkem st., Starobranská 4, Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: MUDr. M. R., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2020, čj. 48913/2020-MZE-11121, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2023, čj. 5 A 131/2020-46,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2023, čj. 5 A 131/2020-46, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2020, čj. 48913/2020-MZE-11121, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Josefa Sedláčka st.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský intervenční fond, Regionální odbor Olomouc, pracoviště Šumperk (správní orgán I. stupně), vydal dne 10. 1. 2019 oznámení, kterým rozhodl o tom, že nebude provedena aktualizace evidence půdy týkající se půdních bloků ve čtverci 550-1060

v katastrálním území N. L. (týkající se pozemků p. č. XA a XB), které se žalobce domáhal jako vlastník pozemku, na němž se nachází díl půdního bloku, ve smyslu § 3g odst. 8 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění účinném do 31. 12. 2019. Námitky podané proti tomuto oznámení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 3. 2019 pro nepřípustnost, neboť žalobce nepovažoval za účastníka řízení. Toto rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost městský soud zrušil rozsudkem ze dne 30. 6. 2020, čj. 6 A 92/2019-31.

[2] Žalovaný o námitkách znovu rozhodl nyní napadeným rozhodnutím ze dne 22. 9. 2020. Žalovaný dovodil, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 179/2014 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2015 novelizován § 3g odst. 8 zákona o zemědělství, je řízení vedené dle daného ustanovení řízením, které je zahajováno z moci úřední. Žádost vlastníka pozemku o provedení aktualizace evidence půdy není návrhem na zahájení řízení, na jehož jedné straně stojí vlastník a na jeho druhé straně uživatel. Záznam do evidence půdy má podle názoru žalovaného jen deklaratorní charakter a slouží pro poskytování dotací uživatelům pozemků. Pro vlastníky, kteří sami nechtějí být zapsáni jako uživatelé, záznamem nedochází k zásahu do jejich práv. Žalobce není účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu. K týmž závěrům dospěl též veřejný ochránce práv při šetření postupu správního orgánu I. stupně ze dne 25. 5. 2020, čj. KVOP-19534/2020.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k městskému soudu, který ji rozsudkem ze dne 15. 9. 2023 zamítl jako nedůvodnou.

[4] Městský soud uvedl, že žalobce podal žádost dle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství, nikoli ohlášení dle § 3g odst. 1 zákona o zemědělství. To, že žalobce měsíc po podání žádosti vyjádřil přesvědčení, že mu náleží právní titul k užívání půdy, nemění nic na skutečnosti, že posuzované řízení bylo zahájeno jako řízení podle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství. Městský soud zdůraznil, že řízení podle § 3g odst. 1 až 6 a řízení podle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství jsou dvě odlišná řízení s odlišným předmětem. Ani v jednom z těchto dvou řízení však nedochází k zásahu do práv vlastníka půdy jen proto, že je vlastníkem dotčeného pozemku. Žalobce proto nemohl být účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu ani podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, protože obě tato ustanovení vyžadují, aby rozhodnutí vydané v řízení nějakým způsobem zasáhlo do práv nebo povinností případného účastníka řízení. Do práv žalobce zasaženo nebylo. Správní řízení podle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství zároveň nelze považovat za řízení o žádosti, kdy by žalobce byl z pozice žadatele účastníkem řízení [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu], nýbrž za řízení vedené z moci úřední. To platí i přesto, že v případě podání podnětu vlastníkem pozemku má žalovaný povinnost toto řízení vést. Žalobce rovněž nemohl být považován za účastníka řízení ve smyslu § 28 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[6] Stěžovatel nejprve městskému soudu vytkl, že nesprávně posoudil žalobní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, který jen učinil právní závěr, že se rozhodnutí dle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství nedotýká práv vlastníka, aniž ovšem uvedl konkrétní právní argumentaci, jak k tomuto závěru dospěl.

pokračování

[7] Městský soud dále opomenul možné právní důsledky právní úpravy evidence využití půdy v případě nesprávnosti zapsaných údajů, neboť od vlastnického práva k pozemku mohou být odvozovány právní nároky neoprávněně zapsané osoby na poskytnutí dotací.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že v řízení dle § 3g odst. 1 až 6 zákona o zemědělství, jakož i v řízení dle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství nedochází k zásahu práv vlastníka pozemku. Městský soud nevysvětlil, jak k tomuto závěru dospěl, a nereagoval na žalobní argumentaci dovozující, že vlastnické právo k pozemku je dotčeno jakýmkoli zápisem do evidence půdy (tím spíše, je-li tento zápis nepravdivý). Podle stěžovatele je nepřijatelné, aby se vlastníka (jeho vlastnických práv) nijak nedotýkala skutečnost, že je jiná osoba proti jeho vůli zapsána jako uživatel jeho pozemku a pobírá z tohoto pozemku požitky v podobě dotací. To stěžovatel rozvedl a dovodil, že řízením podle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství je vždy dotčeno vlastnické právo k dotčenému pozemku. Vlastník pozemku není povinen strpět, aby se někdo vydával za uživatele jeho pozemku. V případě podání žádosti vlastníka pozemku dle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství je z povahy této právní úpravy logicky účastníkem řízení i tento vlastník (žadatel).

[9] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že své rozhodnutí i napadený rozsudek považuje za přezkoumatelné. Žalovaný dále provedl podrobný rozbor posuzované právní úpravy a dovodil, že ne/provedení aktualizace může mít významný dopad jen do právní sféry uživatelů půdy, protože rozhodnutí o aktualizaci předurčuje výsledek rozhodování o poskytnutí dotace. Vlastníci, kteří neužívají půdu a nežadají dotace, nemohou být v případě posuzovaného řízení přímo dotčeni na svých právech. Žalovaný rovněž poukázal na to, že ani není objektivně možné zahrnovat vlastníky zemědělských pozemků (těch je cca 3,2 milionu) jako účastníky řízení, neboť by to znamenalo významné prodloužení správních řízení a riziko, že většina rozhodnutí nikdy nenabude právní moci. Stěžovatel se proti neoprávněnému užívání půdy jinou osobou má v první řadě bránit před civilními soudy.

[11] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[12] Osoba zúčastněná na řízení se ve věci nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Především NSS považuje za vhodné zdůraznit, že žalobou napadené rozhodnutí i rozsudek městského soudu shledal přezkoumatelnými. Žalovaný i městský soud se ve svých rozhodnutích vypořádali se všemi námitkami stěžovatele a své závěry srozumitelně a logicky vysvětlili. To však neznamená, že jejich závěry jsou též správné.

[15] Zásadní spornou otázkou v nynější věci je to, zda stěžovateli náleželo postavení účastníka správního řízení zahájeného na jeho podnět podle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství.

[16] V obdobné věci týchž účastníků, v níž byla řešena shodná otázka, již NSS rozhodl rozsudkem ze dne 25. 10. 2024, čj. 4 As 406/2023-31. Desátý senát neshledal důvody se od tohoto rozsudku odchýlit a jeho závěry přebírá.

[17] Podle § 3g odst. 8 zákona o zemědělství *fond může na základě vlastního zjištění nebo na základě podnětu ministerstva nebo jiného orgánu veřejné správy zahájit postup vedoucí k aktualizaci evidence půdy, popřípadě k úplnému vynětí z evidence půdy; takový postup Fond zahájí vždy, podá-li k tomu podnět vlastník pozemku, na němž se nachází díl půdního bloku. Fond vyzve dotčené uživatele k písemnému vyjádření ve lhůtě jím stanovené, která nesmí být kratší než 15 dnů ode dne doručení výzvy. Odstavce 2 až 7 se vztahují na aktualizaci evidence půdy, popřípadě na úplné vynětí z evidence půdy, podle tohoto odstavce přiměřeně. Právní účinky změny v evidenci půdy provedené na základě tohoto odstavce nastávají dnem následujícím po dni, kdy Fond zahájil postup podle tohoto odstavce, nebo jestliže ze zjištěných důkazů nevyplývá, že nastanou později.*

[18] Podle § 27 odst. 1 správního řádu *účastníky řízení jsou*

- a) *v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;*
- b) *v řízení z moci úřední dotčené osoby, jímž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*

[19] Podle § 27 odst. 2 správního řádu *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*

[20] Městský soud dovodil, že stěžovatel nemohl být považován za účastníka podle § 27 odst. 1 písm. b) ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť rozhodnutí vydané v daném správním řízení nemohlo nijak zasáhnout do žádných jeho práv či povinností. Vlastnické právo k dotčeným pozemkům by mu nadále náleželo bez ohledu na podobu výsledku řízení. Účastníkem podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu pak rovněž nemohl být, neboť dané správní řízení není řízením o žádosti, ale jedná se o řízení z moci úřední. K tomu poukázal na obsah důvodové zprávy k zákonu č. 179/2014 Sb., jímž byla do § 3g odst. 8 zákona o zemědělství začleněna povinnost Fondu vždy vést toto správní řízení na podnět vlastníka pozemku.

[21] Podle již zmíněné důvodové zprávy „*v ustanovení § 3g se zejména: (...) zdůrazňuje povinnost zahájit řízení vedoucí k aktualizaci půdy na základě žádosti vlastníka pozemku, na kterém se nachází půdní blok, popř. díl půdního bloku, z důvodu zabezpečení ochrany oprávněných práv vlastníků zemědělské půdy.*“ Dále se pak konkrétněji uvádí, že „*v novém znění odstavce 8 z důvodu zejména ochrany vlastnických práv, je třeba explicitně vyjádřit povinnost Fondu přezkoumat z moci úřední právní důvody užívání stávajícího uživatele za situace, kdy tyto pochybnosti vznáší přímo vlastník pozemku. Slovo „požádá-li“ se nahrazuje slovy „na základě podnětu“.* Jedná se o jiný případ, než jak je presumováno v odstavcích 1 až 7 (spor 2 uživatelů); zde vlastník pozemku nemá zájem na zaevidování svého jména jako uživatele, pouze zpochybňuje právní důvod užívání ze strany stávajícího uživatele. Jedná se v praxi zejména o případy nových vlastníků, kteří neznají závazky původního vlastníka pozemku, resp. do těchto závazků vstoupili - viz § 680 odst. 2 občanského zákoníku.“

pokračování

[22] Desátý senát souhlasí se čtvrtým senátem, že z uvedeného není zcela jasné, zda má být na správní řízení skutečně nahlíženo jako na řízení z moci úřední, jak tvrdí městský soud, nebo jako na řízení o žádosti. Oba typy správního řízení se od sebe zásadně liší způsobem zahájení a primárním objektem poskytované ochrany. Podrobně se jejich odlišností zabýval i rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, kde uvedl, že řízení o žádosti „se zahajují procesním podáním oprávněné osoby, neboť jejich potřeba v konkrétní věci je vyvolána zájmem této osoby na realizaci či ochraně jejího subjektivního veřejného práva (žádost, odvolání apod.). Naopak nejrozličnější typy řízení zahajovaného z moci úřední slouží především k ochraně práva objektivního (ochraně zákonnosti). Jejich zahájení je proto v rukou správního orgánu, nikoli (eventuálního) účastníka řízení, byť nezřídka je řízení zahájeno na základě informace získané z nějakého podnětu. Takový podnět však může podat kdokoli. Podnět žádné řízení nezahajuje, má vlastně jen povahu upozornění úřadu, že mohlo dojít k porušení objektivního práva, kterým by se úřad měl zabývat“. Podle odborné literatury pak „obecně platí, že oba způsoby, tzn. zahájení řízení na základě žádosti a zahájení řízení z moci úřední, nelze kombinovat, tzn. pokud je možné správní řízení zahájit jen na základě návrhu (žádosti), nelze je současně zahájit z moci úřední, a naopak“ (viz VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 474). Jiný typ správního řízení současná nauka nezná.

[23] Z textu § 3g odst. 8 zákona o zemědělství a citované důvodové zprávy vyplývá, že dané správní řízení neodpovídá ani jednomu typu správního řízení tak, jak jsou standardně vnímána, nýbrž je zákonodárcem koncipováno jako jejich určitá kombinace. Na jednu stranu zákonodárce používá především termíny jako „podnět“ či „přezkoumat z moci úřední“, jež napovídají tomu, že se jedná o řízení z moci úřední. Na druhou stranu však omezení podání „podnětu“ na speciální okruh podatelů (vlastníky pozemků), povinnost správního orgánu řízení vést a zvláštní důraz kladený na ochranu vlastnického práva, tzn. ochranu subjektivního práva, svědčí o tom, že se jedná o řízení o žádosti.

[24] Podle NSS je ovšem zásadní, že primárním objektem, který má být podle zákonodárce prostřednictvím daného správního řízení chráněn, je subjektivní právo v podobě vlastnického práva. To plyne z citované důvodové zprávy, v níž zákonodárce předpokládá, že vlastník pozemku může být zápisem v evidenci půdy dotčen zejména na svém vlastnickém právu, a proto také Fondu stanovil povinnost vést dané správní řízení. Jeho výsledek má přímý vliv na případnou změnu zmíněného zápisu, a tedy i na dotčení vlastnického práva. S ohledem na tuto okolnost proto nelze dané správní řízení považovat za řízení z moci úřední, čemuž sice nasvědčuje text § 3g odst. 8 zákona o zemědělství, nýbrž za řízení o žádosti, jehož účastníkem je i vlastník pozemku podávající „podnět“, a to v souladu se smyslem a účelem tohoto ustanovení. Bylo by s ním totiž v rozporu, pokud by (při současném nastavení) vlastníkovu pozemku speciálně oprávněnému k podání podnětu k povinně vedenému řízení z důvodu zejména ochrany jeho vlastnického práva bylo odepřeno účastenství v takovém řízení, a tím možnost toto své právo v řízení bránit mj. i prostřednictvím opravného prostředku.

[25] Jiný výklad by byl dle názoru desátého senátu též v rozporu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 a na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Již čtvrtý senát přílehlavě uvedl, že

dotčení (a ochrana vlastnického práva) se nevyčerpává vyloučením hrozby jeho zániku, jak je například známo ze stavebního řízení či řízení o prohlášení věci za kulturní památku. Potvrzuje to i zákonodárce v citované důvodové zprávě.

[26] Lze tedy shrnout, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť v něm městský soud nesprávně posoudil stěžejní spornou otázku.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti NSS napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož by městský soud v dalším řízení nemohl učinit nic jiného než z uvedených důvodů žalobou napadené rozhodnutí zrušit, dospěl NSS, že povaha věci umožňuje, aby o žalobě sám rozhodl.

[28] Proto podle § 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem NSS.

[29] NSS je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS tak, že stěžovatel má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť měl ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[30] Důvodně vynaložené náklady žalobního řízení a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, celkově 8 000 Kč, a dále odměna a náhrada hotových výdajů zástupce stěžovatele.

[31] Odměna za zastupování byla určena podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za tři úkony právní služby po 3 100 Kč poskytnuté stěžovateli v řízení před oběma správními soudy (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání kasační stížnosti), tedy celkem ve výši 9 300 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z těchto tří úkonů právní služby, což je celkem 900 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto byla výše odměny zvýšena o 2 142 Kč, což odpovídá sazbě 21 % z částky 10 200 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

[32] Celkově důvodně vynaložené náklady soudního řízení stěžovatele činí 20 342 Kč. Proto NSS uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému stěžovateli na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti, a to k rukám jeho zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil NSS přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

[33] Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 za použití § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, jež jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v dané věci nenastala. Proto NSS rozhodl o tom, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. října 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu