

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně **J. R.**, zastoupené Mgr. Janem Koptišem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, AK Na Sadech 13, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, **Ústřední pozemkový úřad**, se sídlem v Praze 1, Těšnov 17, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2010, č. j. 8 A 111/2010 - 19,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2010, č. j. 8 A 111/2010 - 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) výše citovaným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako nepřípustnou žalobu žalobkyně proti sdělení Ministerstva zemědělství, útvaru Ústřední pozemkový úřad ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3911/2010-13300.

Proti usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud dospěl k závěru, že napadené sdělení ze dne 24. 2. 2010 adresované stěžovatelce není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že je v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

Stěžovatelka s odmítnutím žaloby nesouhlasí a je přesvědčena, že postupem správních orgánů a soudu došlo k porušení jejího práva na zachování rovných podmínek a

zároveň byla nedostatečně šetřena podstata a smysl jejích základních práv. Došlo tak k porušení práva na soudní a jinou právní ochranu, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Dle stěžovatelky při posuzování toho, zda konkrétní úkon správního orgánu má mít podle správního řádu povahu rozhodnutí, je třeba přihlížet nejen k tomu, jak takový úkon zákon formálně označuje, ale především k tomu, zda takový úkon splňuje obsahové charakteristiky správního rozhodnutí vyplývající z § 67 správního řádu.

Postupem správních orgánů a následně soudu byl dle stěžovatelky navozen takový stav, jímž došlo k zásahu správních orgánů a soudu do ústavně garantovaných práv uvedených v čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst.4 Listiny základních práv a svobod. Došlo taktéž k porušení práva stěžovatelky na soudní a jinou ochranu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že vlastnické právo, jehož ochrany se domáhala, požívá ochrany ústavní. Stěžovatelka je přesvědčena, že na základě zmíněných skutečností měl účastník postupovat tak, že by Pozemkovému úřadu v Táboře uložil, aby ve věci její žádosti ze dne 19. 10. 2009 vydal o dotčených nemovitostech správní rozhodnutí s veškerými náležitostmi vyžadovanými správním řádem.

Stěžovatelka navrhla napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 22. 10. 2010. Napadené usnesení městského soudu považuje za správné. Dále doplnil, že postupoval v souladu se sdělením Ústředního pozemkového úřadu č. j. 3911/2010-13300 ze dne 24. 2. 2010 a že ke dni podání kasační stížnosti již bylo o nemovitostech stěžovatelky pravomocně rozhodnuto (viz Rozhodnutí č. j. PÚ/776/0/2010-Ma ze dne 4. 6. 2010).

Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka dne 19.10.2009 požádala dle § 9 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., Pozemkový úřad Tábor o vydání nemovitostí - pozemkových parcel PK č. 367/8, PK č. 367/18 a PK č. 442/2 nacházejících se v k. ú. Měšice, obec Měšice, okres Tábor, neboť měla za to, že je oprávněnou osobou dle § 4 odst. 2 písm. c) a byly naplněny podmínky § 6 odst. 1 písm. h) citovaného zákona.

Pozemkový úřad vyřídil žádost stěžovatelky přípisem ze dne 9. 11. 2009, ve kterém uvedl, že podle § 13 zákona č. 229/1991 Sb., mohla oprávněná osoba uplatnit nárok na vydání nemovitostí ve lhůtě do 31. 12. 1993. Dále stěžovatelce sdělil, že stejná záležitost jí byla vysvětlována v dopisech č. j. PÚ/2866/0/2006 ze dne 24. 11. 2006 a č. j. PÚ/1300/0/2007 ze dne 28. 5. 2007. V daném případě už bylo o restitučním nároku rozhodnuto. Restituční nárok není možné uplatňovat opakovaně. Současně stěžovatelku úřad upozornil na to, že řízení v dané restituční věcí je u pozemkového úřadu již ukončeno a v současné době již neexistuje žádná další zákonná možnost pro jeho nové zahájení. Stěžovatelka považovala výše uvedený dopis za zamítavé rozhodnutí o své žádosti a proto proti němu podala dle § 83 odst. 2 správního řádu odvolání. Na odvolání reagoval žalovaný dopisem ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3911/2010-13300, ve kterém konstatoval, že pozemkový úřad ve věci žádosti žádné rozhodnutí nevydal, pouze dopisem sdělil potřebné informace stěžovatelce. Dále uvedl, že ohledně parcely PK 367/8 v k.ú. Měšice byla již

vydána rozhodnutí PÚPr/2362/02-Ma ze dne 18. 12. 2002 a č. j. PÚPr/1888/98/Ri ze dne 19. 6. 1998, která jsou již pravomocná a nelze je rušit ani měnit. Další nárokovaná parcela č. PK 367/18 byla řešena rozhodnutím č.j. PÚPr/1029/98/2/Ři ze dne 9. 3. 1995. Závěrem dopisu stěžovatelce žalovaný konstatoval, že o posledně uváděné parcele PK 442/2 nebylo dosud vydáno rozhodnutí a pozemkový úřad bude o předmětné parcele rozhodovat. Současně byla stěžovatelka upozorněna na to, že nárok na vydání této nemovitosti byl uplatněn zjevně po zákonem stanovené lhůtě.

Dopis ze dne 24. 2. 2010 č. j. 3911/2010-13300 považovala stěžovatelka za rozhodnutí o odvolání a podala proti němu dne 29. 4. 2010 žalobu, kterou městský soud odmítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), shledal přitom také vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uplatnila stížnostní důvod zakotvený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že kasační stížnost napadá usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přichází pro stěžovatelku v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud může posoudit pouze správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

V posuzované věci směřovala žaloba proti sdělení Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3911/2010-13300, adresovaného stěžovatelce, v němž žalovaný reagoval na podání stěžovatelky ze dne 11. 12. 2009 označené jako „odvolání proti aktu správního orgánu č. j. Pu/1733/0/2009-MA, ze dne 9. 11. 2009“, ve kterém bylo stěžovatelce sděleno, že jde o restituční věc a Pozemkový úřad nevydal žádné rozhodnutí, nýbrž odvoláním napadeným sdělením pouze stěžovatelce zaslal potřebné informace k danému případu.

Městský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že žalobou napadené sdělení Ministerstva zemědělství není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tudíž v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.

Rozhodnutí je vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita). Koncepce

citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu shora uvedené definice, tj. úkony, které nezasahují sféru práv.

V projednávané věci dospěl městský soud k závěru, „že napadené sdělení není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s, neboť nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí a nijak nezasahuje do subjektivních práv a povinností žalobkyně." Tento závěr městský soud učinil bez jakéhokoliv dalšího odůvodnění. Absence bližšího odůvodnění činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Dle § 65 s. ř. s. je aktivně legitimován k žalobě ve správním soudnictví každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Ve smyslu § 65 s. ř. s. nemusí jít vždy o správní rozhodnutí obsahující základní náležitosti dle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení.

V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinální, podle nichž pojem „rozhodnutí" je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. „*Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou" (*Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). „*Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí ,usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby" (*srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: *Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení,* sv. 7, C. H. Beck, 1997, str. 327 a 328, z další judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, sv. 27, str. 337 a násl.).

Pro posouzení důvodnosti žaloby dle § 65 s. ř. s. tak není rozhodující forma úkonu, jak správně zdůraznila stěžovatelka, ale jeho způsobilost dotčení veřejného subjektivního práva (§ 4 s. ř. s.), tzn. zda bylo napadeným správním úkonem fakticky rozhodováno o právech stěžovatele.

Z výše uvedených hledisek městský soud sdělení Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3911/2010-13300, nezkoumal, omezil se pouze na výtku formálních nedostatků a bez dalšího uzavřel, že tímto rozhodnutím do sféry stěžovatelky zasaženo nebylo, aniž by posuzoval, zda stěžovatelka

svou žádostí ze dne 19. 10. 2009 zahájila řízení dle zákona č. 229/1991 Sb., zda byl správní úřad povinen o žádosti rozhodnout, resp. zda obsah sdělení lze v materiálním smyslu považovat za rozhodnutí o uplatňovaném nároku stěžovatelky. Odůvodnění napadeného usnesení je nedostatečné a neposkytuje oporu pro závěr o odmítnutí žaloby.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud pochybil, pokud bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění uzavřel, že žalobou napadené sdělení není rozhodnutím a žalobu dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl. Byl tak naplněn kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. Proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

V dalším řízení je povinen městský soud posoudit, zda žalobou napadené sdělení Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu ze dne 24. 2. 2010 č. j. 3911/2010-13300 lze s ohledem na výše citované judikatorní závěry považovat za správní rozhodnutí, resp. zda sdělení, ve kterém žalovaný posoudil žádost stěžovatelky ohledně vydání parcely č. PK 442/2 jako opožděně podanou a u zbývajících parcel konstatoval, že již o těchto bylo rozhodnuto, zasáhlo do práv a povinností stěžovatelky. Pro případný závěr o materiální stránce žalobou napadeného sdělení je třeba taktéž uvážit charakter rozhodnutí o uplatňovaném restitučním nároku.

V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na závěry zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, vyjádřených v usnesení č. j. Konf 84/2008 - 9 ze dne 3. 11. 2009, ve kterém zvláštní senát posuzoval, zda žaloba ve věci rozhodnutí o účastenství v řízení o restitučním nároku spadá do věcné příslušnosti soudu obecného či zda je oprávněn o žalobě rozhodnout soud ve správním soudnictví.

Zvláštní senát dospěl k závěru, že *„rozhodující je v souvislosti s posuzovanou věcí zejména uchopení podmínky první; totiž zodpovězení otázky, co je to „rozhodnutí o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů“ a zda to je např. i případ, kdy správní orgán z procesních důvodů zastaví řízení ve věci, která před něj patří (pro neodstranění nedostatků návrhu) a záležitostí se věcně vůbec nezabývá, resp. kdy rozhodne o tom, že určitý subjekt není účastníkem daného řízení.*

Z textace § 244 o. s. ř. plyne, že soud znovu projedná tutéž věc („spor nebo jinou právní věc vyplývající ze soukromoprávních vztahů“); v posuzovaném případě by pak proto soud nerozhodoval o otázce vlastního restitučního nároku, ale musel by rozhodnout pouze o tom, zda mělo či nemělo proběhnout správní řízení ve vztahu k žalobci. K tomu, aby si soud za daných okolností k rozhodnutí mohl předsevzít rozhodnutí věci in merito, by chyběla podmínka vymezená v § 244 o. s. ř., tj. že správní orgán o sporu (in merito) již rozhodl.“

Zvláštní senát uzavřel, že *„pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí. To odpovídá smyslu zákonné úpravy a nezpochybněnému trendu dřívější doktríny a judikatury (obdobně srovnej např. usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006 - 8).“*

S ohledem na výše uvedené pak zvláštní senát konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí Ministerstva zemědělství České republiky, Pozemkového úřadu Zlín o nepřiznání postavení účastníka řízení o restitučním nároku by měl přezkoumat správní, nikoli tuto věc projednávat civilní soud.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.); v novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. března 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu