

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance, v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupené Mgr. Viktorem Rossmannem, advokátem se sídlem Na Ořechovce 4, Praha 6 proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2010, čj. 1214/2010-13300, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, čj. 11 A 54/2010 - 14,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, čj. 11 A 54/2010 - 14, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím z 17. 2. 2010, čj. 1214/2010-13300, zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Plzeň - jih, z 3. 12. 2009, kterým správní orgán I. stupně zastavil řízení ve věci nároku na vydání nemovitosti podle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“). Podle jeho názoru bylo již o nároku pravomocně rozhodnuto.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Namítla, že správní orgány nemohly zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť právní nepřípustnost návrhu nebyla zjevná již ze samotné žádosti, ale teprve z výsledků dokazování. Dřívější podání žalobkyně nemohl správní orgán odmítnout z důvodu marného uplynutí lhůty vymezené v zákoně o půdě, neboť zpoždění bylo způsobeno orgány státní správy.

Městský soud v Praze žalobu usnesením z 29. 4. 2010 odmítl. Podle jeho názoru správní orgán posuzoval, zda nemovitosti lze či nelze vydat žalobkyni do vlastnictví a zda žalobkyně splnila zákonem stanovené podmínky, aby o její žádosti mohlo být meritorně

rozhodnuto. Rozhodoval o právu soukromém a městskému soudu nepřísluší napadené rozhodnutí přezkoumat ve správním soudnictví. Současně městský soud žalobkyni poučil, že se ochrany svých práv může domáhat v občanském soudním řízení.

Usnesení městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Správní orgány podle jejího názoru nerozhodovaly o tom, zda je či není vlastníkem nemovitostí. Stěžovatelka nenapadala správní žalobou „meritorní“ rozhodnutí a není ve sporu se správními orgány, zda vlastníkem předmětných nemovitostí je či nikoli. Závěr městského soudu by byl správný, pokud by se u něj stěžovatelka domáhala určení, zda je vlastníkem nemovitostí. Stěžovatelka však napadla rozhodnutí o zastavení správního řízení, tedy rozhodnutí o veřejných subjektivních právech.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Bylo třeba posoudit, zda obstojí právní názor, že k rozhodnutí v této věci jsou povolány soudy v občanském soudním řízení a nikoli soudy ve správním soudnictví. Teprve po vyřešení této otázky by soud, u kterého je dána pravomoc ve věci rozhodovat, mohl hodnotit, zda správní orgán I. stupně postupoval správně, pokud správní řízení zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost.

Stěžovatelka uplatnila nárok na vydání nemovitostí podle § 9 zákona o půdě. Při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc vydat rozhodnutí, jejichž stranami jsou (též) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, jsou tyto spory řešeny v režimu zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů. Judikatura zvláštního senátu zřízeného podle uvedeného zákona k rozhodování těchto sporů stojí na tom, že *„rozhodl-li pozemkový úřad postupem podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku o tom, že určitá osoba není vlastníkem nemovitostí, na které podle tohoto zákona uplatnila nárok, může se taková osoba domáhat vydání nemovitostí žalobou podanou podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.) proti osobě povinné. O takové žalobě je příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení, nikoli soud ve správním soudnictví.“* (rozhodnutí ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003 - 7, č. 372/2004 Sb. NSS).

Uvedené soudní rozhodnutí řeší situaci, kdy správní orgán rozhoduje meritorně o žádosti účastníka řízení o vydání nemovitosti. K vydání meritorního rozhodnutí však vždy nemusí dojít. Mnohdy je správní řízení ukončeno jinak než vyhověním či nevyhověním žádosti. Správní orgán vydává též rozhodnutí, jimiž se sice řízení končí, avšak není rozhodováno ve věci samé. Mezi tyto případy náleží i zastavení řízení o žádosti stěžovatelky podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, pokud správní orgán žádost posoudil jako zjevně právně nepřípustnou.

Městský soud dospěl k závěru, že bylo rozhodnuto o soukromoprávním nároku stěžovatelky. Vyšel z předpokladu, že určujícím pro posouzení, zda má věc náležet do civilního soudnictví, je soukromoprávní charakter předmětu řízení. Jinak řečeno, pokud je uplatněný nárok soukromoprávního charakteru, podléhají režimu občanského soudního řízení i ostatní rozhodnutí, jimiž se řízení končí a která s věcí souvisí. Tento přístup nacházel oporu i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 4. 2. 2003, čj. 7 A 30/2001 - 24, č. 44/2004 Sb. NSS. Zde uzavřel, že o návrhu rozhodne meritorně soud v občanském soudním řízení, jestliže byl předmětem řízení soukromoprávní nárok (restituční nárok), a to i tehdy, napadá-li žalobce rozhodnutí správního orgánu o nepovolení obnovy řízení. V usnesení ze dne 27. 2. 2003, čj. 6 A 23/2002 - 47, č. 208/04 Sb. NSS, zaujal obdobný názor i v situaci, kdy se napadené rozhodnutí odvolacího orgánu o řádném opravném prostředku ve správním řízení zabývalo pouze procesní otázkou účastenství žalobců v řízení o restitučním nároku se závěrem, že žalobci nebyli účastníky tohoto řízení, a podané odvolání v důsledku toho bylo shledáno nepřípustným.

Odlišný přístup však posléze zvolil zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. V usnesení ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006 - 8, č. 1952/2009 Sb. NSS, uzavřel, že „[p]*ravomoc 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*“.

V usnesení ze dne 3. 11. 2009, čj. Konf 84/2008 - 9 zvláštní senát s podrobným odkazem na prvorepublikovou judikaturu a doktrínu dospěl k závěru, že „*před řádné soudy náležely jen ty případy, kdy správní úřad rozhodl kompetentně o nároku soukromoprávním, tedy kdy vydal meritorní rozhodnutí. Dosud se současná judikatura Nejvyššího správního soudu (a krajských soudů ve správním soudnictví) od závěrů, které již v minulosti jednoznačně vyslovila doktrína a které také dotvářela četná a stabilní judikatura často odchyluje a vychází z různě zdůvodňované vadné teze, že je-li „hlavní“ věc charakteru soukromoprávního, pak i veškerá procesní rozhodnutí jsou soukromoprávní také. 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. V této souvislosti je třeba připomenout i smysl zákonné úpravy: převedení soukromoprávních věcí do jurisdikce správních orgánů zákony provádějí mimo jiné i proto, aby obecné soudy byly odbřemeněny od rozhodování věcí rutinních či naopak úzce specializovaných. Ke zmaření tohoto záměru by pak stačilo, aby se správní orgán jednoduše odmítl věcí zabývat, a to buď zcela nebo např. ve vztahu ke konkrétním subjektům tvrdícím, že je účastníkem řízení. Při chápání takového odmítnutí pravomoci jako věci „soukromoprávní“ by byla založena pravomoc civilního soudu věc vyřešit meritorně, a to i za situace, kdy řízení o věci samé před správním orgánem zatím vůbec neproběhlo. I z tohoto důvodu takové denegatio správní jurisdikce patří před správní soud, který má posoudit jeho zákonnost*“.

V posledně citovaném rozhodnutí bylo předmětem řízení rozhodnutí správního orgánu o tom, že konkrétní právnická osoba není účastníkem řízení o restitučním nároku podle § 9 odst. 8 zákona o půdě. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že závěry v něm vyslovené dopadají i na projednávanou věc. Zvláštní senát v uvedeném rozhodnutí příkladmo uváděl, že i tehdy, kdy je řízení zastaveno např. pro neodstranění vad návrhu, není důvodu, aby ve věci dále rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení. Procesně obdobná situace nastala i v posuzované věci, kde správní orgán rovněž odmítl se věcí meritorně zabývat, neboť návrh považoval za zjevně právně nepřípustný.

Při úvaze, zda v projednávané věci příslušelo se zabývat rozhodnutím žalovaného soudu v občanském soudním řízení nebo soudu ve správním soudnictví, se proto Nejvyšší správní soud přiklonil k v pořadí druhé variantě. To, že správní orgán již v minulosti meritorně rozhodoval o obsahově obdobných nárocích stěžovatelky, nelze chápat jako podmínku řízení, kterou by měl před rozhodováním ve věci následně posoudit soud v občanském soudním řízení. Nelze tvrdit, že si má tuto podmínku řízení posoudit ten soud, který následně ve věci rozhodne meritorně. Takový přístup totiž zcela odhlíží od skutečnosti, že je zde správní orgán se zákonem danou pravomocí a právní předpis předpokládá vedení správního řízení, ve kterém má primárně dojít k rozhodnutí o žádosti stěžovatelky. Soudy v civilním soudnictví rozhodují až poté, kdy je v závislosti na výsledku rozhodnutí správního orgánu podána žaloba. Zda byly skutečně splněny podmínky pro zastavení správního řízení v důsledku zjevné právní nepřípustnosti žádosti resp. z důvodu překážky věci pravomocně rozhodnuté dle § 48 odst. 2 správního řádu, proto není otázkou splnění podmínek (následného) soudního řízení. Jde skutečně o to, zda správní orgán oprávněně odepřel provést správní řízení a vydat meritorní rozhodnutí. Přezkoumat takový úsudek správního orgánu však musí následně k podané žalobě správní soud.

S ohledem na shora uvedené důvody je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. ledna 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu