

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **SPUR a.s.,** se sídlem tř. T. Bati 299, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2005, č. j. 31095/05-17170, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. B.**, zastoupený JUDr. Máriou Olejovou, advokátkou se sídlem nám. T. G. Masaryka 1281, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 Ca 12/2006 - 105,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 Ca 12/2006 - 105, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti v záhlaví označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 27. 9. 2005, č. j. 31095/05-17170, a rozhodnutí Pozemkového úřadu ve Zlíně ze dne 29. 6. 2005, č. j. PÚ 379/05-Gr/D. Před městským soudem napadenými rozhodnutími správních orgánů bylo konstatováno, že žalobkyně a spol. IGTT a.s., se sídlem ve Zlíně, nejsou účastníky

řízení o restitučním nároku osoby zúčastněné na řízení o této kasační stížnosti, neboť nesplňují podmínky účastenství stanovené v § 9 odst. 8 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o půdě“).

Městský soud v rozsudku, jímž zrušil napadaná rozhodnutí správních orgánů, vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2000, sp. zn. II. ÚS 411/99, kde je uvedeno, že „*nelze souhlasit ani s právním závěrem krajského soudu v tom, že účastníci restitučního řízení jsou taxativně stanoveni § 9 odst. 8 zákona o půdě. Ostatně sám zákon v citaci § 9 odst. 8 zákona o půdě nevztahuje takto vymezenou platnost na zákon jako celek, nýbrž na předchozí ustanovení. Jinak podle ustanovení § 9 odst. 5 zákona o půdě může pozemkový úřad zřídit nebo zrušit na převáděné nemovitosti věcné břemeno, popř. uložit jiná opatření k ochraně životního prostředí nebo důležitých zájmů jiných vlastníků. Všichni dotčení tímto ustanovením se stávají rovněž účastníky řízení a je tím vlastně naplňováno ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů.*“ Městský soud pak dospěl k závěru, že v § 9 odst. 8 zákona o půdě není okruh účastníků řízení vymezen taxativně a správní orgány tak pochybily, když hodnotily účastenství žalobkyně výlučně podle zákona o půdě, aniž by zkoumaly, zda žalobkyně splňuje podmínky účastenství dle § 14 odst. 1 již zrušeného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád - dále jen „starý správní řád“). Podle § 14 odst. 1 starého správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Městský soud uvedl, že žalobkyni svědčí vlastnické právo k nemovitosti, jíž se týká řízení před správními orgány, a to i přes duplicitní zápis vlastnického práva k této nemovitosti v katastru nemovitostí. Žalobkyně tak může být rozhodnutím o schválení dohody o vydání nemovitosti mezi osobou zúčastněnou na řízení o kasační stížnosti a Zemědělským družstvem Zlín dotčena na svém vlastnickém právu, a náleží jí tak postavení účastníka řízení dle § 14 odst. 1 starého správního řádu.

Stěžovatel napadl výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž vyjádřil nesouhlas s hodnocením městského soudu. Odkázal přitom na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 46/99, ze kterého plyne, že ust. § 9 odst. 8 zákona o půdě je speciální k § 14 odst. 1 starého správního řádu a absolutně vylučuje jeho aplikaci. Stěžovatel přitom uvedl, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2000, sp. zn. II. ÚS 411/99, z něhož městský soud při svém rozhodování vyšel, vyplývá pouze možnost rozšíření okruhu účastníků řízení v případě použití § 9 odst. 5 zákona o půdě.

Ve vztahu k žalobkyni pak stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že v restitučním řízení hodlá hájit své vlastnické právo k nemovitosti, které dle stěžovatele nabyl v rozporu s § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách

převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, i v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě. O jeho vlastnictví však nelze v restitučním řízení rozhodnout. Stěžovatel dále poukázal na právní názor vyjádřený v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3707/2009, že rozhodnutí správního úřadu o tzv. restitučním nároku oprávněných osob se přímo nedotýká práv či povinností osoby odlišné od osoby povinné podle restitučních právních předpisů, byť tato osoba tvrdí, že je vlastníkem dotčené nemovitosti. K vypořádání právních vztahů duplicitně zapsaných vlastníků slouží jiné právní nástroje, a to buď souhlasné prohlášení duplicitně zapsaných vlastníků (§ 45 odst. 3 a § 40 odst. 3 vyhlášky č. 26/2007 Sb.) nebo žaloba na určení, zda tu právo či právní vztah je či není ve smyslu § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že poukaz stěžovatele na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 46/99, je nepřípadný. Citované usnesení Ústavního soudu se týkalo věcně zcela odlišné věci a Ústavní soud v něm dospěl k závěru, že v tehdy posuzovaném případu nevybočily orgány veřejné moci z mezí ústavně konformní interpretace ust. § 9 odst. 8 zákona o půdě a § 14 starého správního řádu. Současně však Ústavní soud uvedl, že obecnou definici účastníka správního řízení podle správního řádu lze aplikovat pouze v těch případech, kde to zvláštní právní úprava zcela nepochybně nevylučuje. Žalobkyně se tak ztotožňuje s hodnocením městského soudu, že ust. § 9 odst. 8 zákona o půdě nevylučuje možnost účastenství podle § 14 odst. 1 starého správního řádu. Vzhledem k tomu, že v řízení před správními orgány nebyla otázka účastenství meritorně řešena, žalobkyně se nevyjádřila k otázce privatizačního řízení a judikatuře, na kterou v závěru kasační stížnosti odkázal stěžovatel.

Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací stěžovatele v kasační stížnosti a konstatovala, že stěžovatelova argumentace plně koresponduje s ustálenou judikaturou Ústavního soudu k dané otázce.

Před samotným přezkumem rozhodnutí městského soudu zdejší soud předestírá, že k přezkoumání žalobou k městskému soudu napadených rozhodnutí správních orgánů, jimiž bylo určeno, že žalobkyně není účastníkem řízení o restitučním nároku podle § 9 zákona o půdě, jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Určením příslušnosti k projednání žaloby se pro nyní projednávanou věc zabýval zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, v usnesení ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 – 9 (dostupný z www.nssoud.cz), kde se uvádí: „*Z textace § 244 o. s. ř.* [tj. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů] *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 nap. ve vztahu ke konkrétnímu subjektu tvrdícímu, 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.

Zvláštní senát proto za správný považuje závěr, 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). Konkretizováno na posuzovanou věc to tedy znamená, že rozhodnutí Ministerstva zemědělství České republiky, Pozemkového úřadu Zlín, resp. Ministerstva zemědělství České republiky, Ústředního pozemkového úřadu, jimiž bylo určeno, že obchodní společnost SPUR a. s. není účastníkem řízení o zmiňovaném restitučním nároku, takže ve vztahu k tomuto subjektu se fakticky odmítly věcí zabývat, by měl přezkoumat správní, nikoli civilní soud."

Nejvyšší správní soud posléze posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, za stěžovatele v řízení o kasační stížnosti jedná jeho zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud zjistil, že v kasační stížnosti není uveden údaj o tom, kdy bylo stěžovateli doručeno napadané rozhodnutí městského soudu, což je dle § 106 odst. 1, věty první, s. ř. s. zvláštní náležitostí kasační stížnosti. Z konstantní judikatury Nevyššího správního soudu ovšem vyplývá, že neobsahuje-li kasační stížnost údaj o dni doručení rozhodnutí krajského soudu stěžovateli, není to bez dalšího důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti, neboť den doručení napadeného rozhodnutí stěžovateli je soudům znám z úřední činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2004, č. j. 3 Azs 85/2004 - 49, dostupný z www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl vyzván k doplnění

kasační stížnosti o tento údaj podle § 37 odst. 5 s. ř. s., Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že rozsudek městského soudu byl stěžovateli doručen dne 2. 11. 2010, kasační stížnost tak byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadaného rozhodnutí městského soudu a bylo ji možno meritorně projednat.

Kasační soud se zcela ztotožnil se stěžejní stěžovatelovou námitkou, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení. Městský soud pochybil, když dospěl k závěru, že v právě projednávané věci nelze otázku účastenství v řízení před správními orgány posuzovat jen podle § 9 odst. 8 zákona o půdě, ale je nutno vyjít i z § 14 odst. 1 starého správního řádu. Nejvyšší správní soud zastává výklad opačný, a to že v nyní projednávaném případě vystupuje ust. § 9 odst. 8 zákona o půdě jako *lex specialis* k ust. § 14 odst. 1 starého správního řádu, který reguluje účastenství v řízení před správními orgány v obecné rovině. Z konstantní judikatury Ústavního soudu přitom plyne, že ust. § 9 odst. 8 zákona o půdě obsahuje vlastní specifickou definici účastníků řízení, která vylučuje použití obecné definice účastníků správního řízení. V usnesení ze dne 6. 4. 2000, sp. zn. IV. ÚS 46/99, Ústavní soud v dané souvislosti uvedl, že „*se otázkou, zda specifická definice okruhu účastníků určitého veřejnoprávního řízení vylučuje obecné vymezení účastníků správního řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu, zabýval, a to naposledy ve věci, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, kdy dospěl k závěru, že specifická definice okruhu účastníků určitého veřejnoprávního řízení vylučuje obecné vymezení účastníků správního řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu, čímž byl tedy korigován názor vyslovený v nálezu, sp. zn. I. ÚS 279/95, publikovaném pod č. 73, sv. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Současně Ústavní soud vyslovil, že obecnou definici účastníka správního řízení podle správního řádu lze tedy aplikovat pouze v těch případech, kde to zvláštní úprava zcela nepochybně nevylučuje. Po zvážení všech výše uvedených skutečností dospěl Ústavní soud k závěru, že ve věci dosud rozhodující orgány veřejné moci tím, že zaujaly právní názor, podle něhož vymezení okruhu účastníků řízení v § 9 odst. 8 zákona o půdě představuje specifickou definici vylučující obecné vymezení účastníků řízení ve správním řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu, nevybočily z mezí ústavně konformní interpretace vztahu § 9 odst. 8 zákona o půdě a § 14 správního řádu. Pro úplnost pohledu na právní pozici stěžovatele považuje Ústavní soud za významné zdůraznit, že nepřiznáním postavení účastníka řízení o restituci majetku z titulu jeho tvrzení, že předmětem restituce jsou nemovitosti, k nimž svědčí vlastnické právo jemu jako fyzické osobě, která je nabyla na základě registrované kupní smlouvy, nejsou vyloučeny jiné prostředky ochrany vlastnického práva stěžovatele, jmenovitě možnost domáhat se ochrany svého vlastnického práva soudní cestou.*“ K dané problematice se Ústavní soud shodně vyslovil i v dalších svých rozhodnutích, srov. usnesení ze dne 28. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 660/2000; usnesení ze dne 18. 4. 2002, sp. zn. III. ÚS 157/02; usnesení ze dne 25. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 196/02; usnesení ze dne 23. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2173/09; usnesení ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. III. ÚS 816/10; usnesení ze dne 30. 5. 2011, sp. zn. IV. ÚS 113/11, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz.

Vymezení účastníků řízení v § 9 odst. 8 zákona o půdě, jimiž jsou oprávněná osoba, která uplatnila nárok na vydání nemovitosti u pozemkového úřadu, povinná osoba a pozemkový fond, má své opodstatnění i ve vztahu k předmětu takového řízení, jímž je uspořádaní vztahů právě mezi těmito osobami, a nikoliv řešení sporu mezi účastníky správního řízení a třetími osobami (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3466/2008, či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3707/2009, uvedená rozhodnutí jsou dostupná z www.nsoud.cz; usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. III. ÚS 816/10).

O aplikaci právního názoru vztahujícího se k účastenství v řízení podle § 9 zákona o půdě vysloveného v usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2000, sp. zn. II. ÚS 411/99, z něhož městský soud ve svém rozhodnutí vyšel, by bylo možno uvažovat v případě, kdy by na převáděné nemovitosti pozemkový úřad podle § 9 odst. 5 zákona o půdě uvažoval o zřízení nebo zrušení věcného břemena, případně uložení jiných opatření k ochraně životního prostředí nebo důležitých zájmů jiných vlastníků. V nyní posuzované věci ovšem ze spisu nijak nevyplynulo, že by ze strany pozemkového úřadu k takovému rozhodnutí mělo dojít. Městský soud při posuzování věci měl proto vyjít z konstantní judikatury Ústavního soudu, dle které § 9 odst. 8 zákona o půdě představuje k § 14 starého správního řádu speciální úpravu, která vylučuje jeho aplikaci, což se ovšem nestalo, rozhodnutí městského soudu tak trpí vadou spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Nejvyšší správní soud dále dospěl k názoru, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přičemž k této skutečnosti zdejší soud dle § 109 odst. 3 přihlíží z úřední povinnosti. V bodě IV. žaloby k městskému soudu žalobce namítal, že původní pozemková parcela č. 524 v katastrálním území Louky nad Dřevnicí byla vyňata ze zemědělského půdního fondu a ve vztahu k tomuto pozemku pak není naplněno ust. § 1 odst. 1 písm. a) zákona o půdě určující rozsah působnosti tohoto zákona. V bodě V. žaloby bylo namítnuto, že žalovaný se dopustil nezákonného postupu, když vydal rozhodnutí ze dne 7. 12. 2004, č. j. 46157/04-17170, které nerespektovalo závazný právní názor vyjádřený v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 1. 2002, č. j. 5 A 3/2000 – 24. K uvedeným námitkám se městský soud vůbec nevyjádřil, v tomto rozsahu je proto jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, jelikož z rozhodnutí městského soudu nelze seznat, jakým způsobem tyto námitky hodnotil. V dalším řízení, v případě, že městský soud dospěje k názoru, že uvedené námitky je třeba meritorně vypořádat, náležitě vyloží, jakým způsobem je zhodnotil. V případě, že městský soud dospěje k názoru, že předmětné námitky není v rámci řízení proti žalobou napadenému rozhodnutí stěžovatele vypořádat, řádně vyloží, proč takové námitky věcně nevypořádal.

Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci

přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti dle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 27. července 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu