

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové, soudkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudce JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **J. R.,** zastoupená Mgr. Janem Koptišem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, Na Sadech 13, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad,** se sídlem v Praze 1, Těšnov 17, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2011, č. j. 8 A 111/2010 - 53, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 8 A 111/2010 - 68,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2011, č. j. 8 A 111/2010 - 53, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 8. 2011, č. j. 8 A 111/2010 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) výše citovaným rozsudkem zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) žalobu žalobkyně proti sdělení Ministerstva zemědělství, útvaru Ústřední pozemkový úřad ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3911/2010-13300.

II. Kasační stížnost

Proti rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka se závěry

městského soudu nesouhlasí. 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. Stěžovatelka dále v kasační stížnosti shrnula závěry soudu a vylíčila průběh správního řízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že v rámci řízení o její žádosti došlo k zásahu do jejích subjektivních práv, jejího postavení jako účastníka správního řízení a současně subjektu, jehož vlastnické právo bylo předmětnými akty zásadně porušeno a negativně zasaženo.

Dle stěžovatelky je třeba při posuzování toho, zda konkrétní úkon správního orgánu má mít podle správního řádu povahu rozhodnutí, 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 Pozemkovému úřadu v Táboře mělo být uloženo, aby ve věci žádosti ze dne 19. 10. 2009 vydal o dotčených nemovitostech správní rozhodnutí s veškerými náležitostmi vyžadovanými správním řádem.

Stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 4. 10. 2011. Žalovaný odkazuje na důvody sdělení č. j. 36823/09/13300 ze dne 26. 11. 2009. Napadený rozsudek městského soudu považuje za správný.

IV. Obsah soudního spisu

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 nemovitosti ve lhůtě do 31. 12. 1993. Dále stěžovatelce sdělil, že stejná záležitost byla stěžovatelce 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 věci 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 žalovaný konstatoval, že k 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 nejprve městský soud usnesením č. j. 8 A 11/2010 - 19 ze dne 12. 8. 2010 odmítl, neboť 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 nesouhlasila a napadla usnesení kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 3. 2011, č. j. 5 As 6/2011 - 38, usnesení městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městskému soudu vytkl, že závěr o tom, že napadené sdělení nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí a nijak nezasahuje do subjektivních práv a povinností stěžovatelky, byl učiněn bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění. Městský soud neposuzoval, 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. Nejvyšší správní soud zavázal městský soud k tomu, aby v dalším řízení posoudil, zda žalobou napadené sdělení Ministerstva zemědělství lze přezkoumat ve správním soudnictví. Městský soud byl zavázán s ohledem na závěry usnesení č. j. Konf 84/2008 - 9 ze dne 3. 11. 2009, uvážit o charakteru rozhodnutí o uplatňovaném restitučním nároku, resp. o tom, zda napadené sdělení spadá do věcné příslušnosti soudu obecného či zda je oprávněn o žalobě rozhodnout soud ve správním soudnictví.

O žalobě znovu rozhodl městský soud nyní napadeným rozsudkem ze dne 29. 7. 2011. Výrokem I. napadeného rozsudku žalobu odmítl. Usnesením ze dne 17. 8. 2011 výrok I. opravil tak, že uvedl, že se žaloba zamítá. V odůvodnění rozsudku městský soud poté, co rekapituloval skutkový stav, konstatoval, že žalobou napadené sdělení žalovaného ze dne 24. 2. 2010 nezasahuje do subjektivního práva stěžovatelky, „*tedy že napadeným správním úkonem nebylo fakticky rozhodováno o právech žalobkyně*“. Dále uvedl, že „ *citované sdělení jednak nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí a jednak nijak nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Z hlediska shora citovaných norem tento úkon správního orgánu není rozhodnutím (o právech a povinnostech). Tento právní závěr soudu podporuje rovněž skutečnost, že o meritu věci čili o restitučním nároku uplatněném na vydání*

pozemku dle PK 442/2 o výměře 0,5435 ha v k.ú. Měšice bylo rozhodnuto samostatným rozhodnutím splňujícím formální i materiální náležitosti dle správního řádu. Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Tábor, rozhodnutím č.j. PÚ 776/0/2010-Ma ze dne 4. 6. 2010 byl zamítnut restituční nárok žalobkyně z důvodu pozdního uplatnění. Žalobkyně byla současně poučena o možnosti podat žalobu k soudu podle §246 a násl. o. s. ř. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 4. 2010.“ Městský soud uzavřel, že byl vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, a proto ve věci rozhodl tak, že žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V. Posouzení věci

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v rozsahu uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a zjistil, že napadený rozsudek trpí vadou uvedenou v odst. 4 výše citovaného ustanovení.

Dle § 109 odst. 4 s. ř. s. není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud zjistil, že napadený rozsudek městského soudu je stižen nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost. Jak již tento soud judikoval v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.*“

Dle § 53 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje soud rozsudkem ve věci samé. Usnesením jen tam, kde to zákon stanoví. Dle odst. 2 v jiných věcech soud rozhoduje usnesením.

Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný. Dle § 78 odst. 7 s. ř. s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. 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“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Dle § 70 písm. a) s.

ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Dle § 68 písm. b) s. ř. s. je žaloba nepřípustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu.

V projednávané věci městský soud rozhodoval o podané žalobě rozsudkem. K tomu, aby mohl městský soud o žalobě meritorně rozhodnout, je nezbytně nutné, aby byly splněny podmínky řízení, mezi něž paří i existence správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy rozhodnutí, které zasáhlo do práv či povinností stěžovatelky. Z odůvodnění rozsudku je však zřejmé, že městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené sdělení žalovaného nijak nezasáhlo subjektivní veřejná práva stěžovatelky, tedy že jej po materiální stránce za správní akt ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat nelze. V takovém případě byl dán důvod pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 s. ř. s., nikoli pro zamítnutí žaloby dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Postup městského soudu je tak v projednávané věci v rozporu se zákonem. Za situace, kdy napadený akt správního orgánu nezasahuje do práv účastníka řízení, je povinností správního soudu žalobu neprojednat, nýbrž odmítnout, neboť soudní přezkum takového aktu je dle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen.

Ostatně ke stejnému závěru, a to, že je namístě žalobu z důvodu nenaplnění materiálního znaku napadeného sdělení žalovaného odmítnout, dospěl městský soud již v předchozím rozhodnutí - usnesení ze dne 12. 8. 2010, jež bylo zrušeno zdejším pro nedostatek potřebného odůvodnění. Městský soud v nyní napadeném rozsudku v podstatě setrval na svém předchozím závěru, pouze s tím rozdílem, že žalobu zamítl, aniž by jakkoli respektoval závazný právní názor zrušujícího rozsudku zdejšího soudu. V něm byl městský soud zavázán k tomu, aby nejprve posoudil, zda jde o rozhodnutí (úkon správního orgánu), které je možné ve správním soudnictví přezkoumat, a to s ohledem na povahu žalobou napadeného úkonu, jež byl činěn v rámci restitučního řízení, tedy s ohledem dikci § 68 písm. b) s. ř. s. Zdejší soud v této souvislosti odkázal na závěry rozhodnutí č. j. Konf 84/2008 - 9 ze dne 3. 11. 2009, dle kterého *„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“*. Podrobit soudnímu přezkumu ve správním soudnictví pak ve smyslu odkazovaného rozhodnutí půjde některá rozhodnutí procesní povahy (např. rozhodnutí o účastenství, rozhodnutí o zastavení řízení pro neodstranění vad podání atd.) a to i za situace, kdy jsou činěna v řízení, jehož meritorní rozhodnutí budou přezkoumávat civilní soudy.

Městský soud závazný právní názor nerespektoval. V odůvodnění svého rozsudku se omezil pouze na dílčí závěr o absenci zásahu do práv a povinností stěžovatelky a popisu skutkového stavu daného správního řízení. Rozsudek tak trpí nepřezkoumatelností jak pro nedostatek důvodů, tak pro nesrozumitelnost vyplývající v rozporu odůvodnění s výrokem rozsudku. Jak již bylo výše uvedeno, ačkoli z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že městský soud shledal, že u napadeného sdělení jakožto správního úkonu absentuje zásah do práv a povinností, tedy, že nejsou splněny podmínky pro meritorní rozhodnutí, žalobu neodmítl, nýbrž rozsudkem zamítl. Odůvodnění rozsudku tak nekoresponduje s jeho výrokem, resp. odůvodnění rozsudku neposkytuje oporu pro jeho výrok.

Zdejší soud považuje za potřebné vyjádřit se taktéž k opravě výroku napadeného rozsudku provedené městským soudem usnesením vydaným dle § 54 odst. 4 s. ř. s. dne 17. 8. 2011. Dle citovaného ustanovení opraví předseda senátu v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti. Jak již tento soud judikoval, ustanovení § 54 odst. 4 s. ř. s. umožňuje soudu, aby v rozhodnutí opravil početní a písařské chyby a zjevné nesprávnosti, které **jsou podobného původu jako písařské chyby.** Za zjevnou nesprávnost tak může být považována pouze chyba, ke které došlo zjevným a okamžitým selháním v duševní či mechanické činnosti osoby, za jejíž účasti bylo rozhodnutí vyhlášeno či vyhotoveno, a která je každému zřejmá. Zřejmost takové nesprávnosti vyplývá především z porovnání výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, případně i z jiných souvislostí. Tento názor vyslovil Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. 9. 1968, sp. zn. 2 Cz 57/68, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí.

V projednávané věci se však o výše zmiňované případy nejednalo. Za zjevnou nesprávnost nelze považovat změnu výroku rozhodnutí ve věci. Vydáním opravného usnesení nelze měnit způsob, jakým soud o věci rozhodl, zda žalobu projednal, či odmítl. Navíc, jak je zřejmé ze soudního spisu, opravné usnesení bylo doručováno pouze samotné stěžovatelce a nikoli jejímu právnímu zástupci a to i za situace, kdy stěžovatelka byla v řízení před městským soudem zastoupena a oprava záhlaví rozsudku se týkala doplnění jejího právního zastoupení. Taktéž kasační stížnost ze dne 11. 8. 2011, jejíž sepsání datově předchází vydání opravného usnesení (17. 8. 2011), a která byla městskému soudu doručena ve stejný den, v němž bylo vydáno opravné usnesení, brojí proti odmítnutí žaloby, nikoli proti jejímu zamítnutí, brojí tedy proti verzi rozsudku před provedenou opravou. I tyto vady řízení před městským soudem jsou způsobilé ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí a jsou důvodem pro jeho zrušení.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 22. března 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu