

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 rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 10. 2009, čj. 28755/09-13300, ze dne 5. 11. 2009, čj. 35174/09-13300 a ze dne 14. 10. 2009, čj. 28371/09-13300, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2011, čj. 7 Ca 361/2009 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 14. 10. 2009, čj. 28755/09-13300, ze dne 5. 11. 2009, čj. 35174/09-13300 a ze dne 14. 10. 2009, čj. 28371/09-13300, odvolání žalobkyně proti usnesením Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Louny (dále též „Pozemkový úřad Louny“), ze dne 31. 7. 2009, Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Pelhřimov (dále též „Pozemkový úřad Pelhřimov“), ze dne 5. 10. 2009 a Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu České Budějovice (dále též „Pozemkový úřad České

Budějovice“), ze dne 21. 7. 2009. Pozemkové úřady zastavily řízení o nárocích žalobkyně na vydání nemovitého majetku podle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“). Uzavřely, že o nárocích již bylo pravomocně rozhodnuto. Pozemkový úřad Louny konstatoval, že žádost byla podána po uplynutí objektivní propadné lhůty. Řízení byla zastavena podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu pro zjevnou právní nepřípustnost.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného žaloby u Městského soudu v Praze. Žaloby proti všem rozhodnutím odůvodnila totožnými argumenty. Namítla, že správní orgány nemohly zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť právní nepřípustnost návrhu nebyla zjevná již ze samotných žádostí, ale teprve z výsledků dokazování. Pozemkový úřad Louny rovněž nemohl podání odmítnout v důsledku marného uplynutí lhůty vymezené v zákoně o půdě, neboť zpoždění způsobily orgány státní správy, které žalobkyni znemožňovaly přístup k rozhodným skutečnostem a informacím.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) spojil žaloby ke společnému projednání a rozhodnutí a zamítl je rozsudkem ze dne 16. 9. 2011, čj. 7 Ca 361/2009 – 32. S ohledem na časový odstup mezi uplynutím zákonné lhůty k uplatnění nároku, a okamžikem, kdy žalobkyně uplatnila nárok na vydání nemovitostí, mohly správní orgány konstatovat jejich zjevnou právní nepřípustnost, aniž by prováděly dokazování směřující např. k okamžiku podání žádosti. Právní nepřípustnost byla patrna přímo z podaných návrhů. Zákon o půdě nepředpokládá navrácení lhůty k podání návrhu v důsledku tvrzené nemožnosti uplatnit žádost dříve, pokud správní orgány bránily v přístupu k informacím dle § 4a tohoto zákona. Správní orgány konstatovaly existenci překážky věci rozhodnuté již při zkoumání existence podmínek řízení, nikoliv až při dokazování. Konstatování překážky věci rozhodnuté bylo nepochybně podloženo studiem spisu, to však neznamená, že správní orgány prováděly dokazování. Zjišťování předmětu řízení, právní povahy sporu a okruhu účastníků řízení pro úvahu o splnění podmínek řízení není podrobným věcným zkoumáním žádosti, ale prvotním postupem, po kterém soud zjistí, zda se může předmětem řízení věcně zabývat nebo zda by to bylo zjevně nadbytečné. I pokud by však bylo prováděno v této části dokazování, nic by to nezměnilo na tom, že právo podat žádost zaniklo prekluzí. Pozemkové úřady v Pelhřimově a v Českých Budějovicích vycházely při zastavení řízení z existence překážky věci rozhodnuté, v níž spatřovaly zjevnou právní nepřípustnost. S jejich právním posouzením se žalovaný ztotožnil a navíc doplnil jako důvod i uplynutí prekluzivní lhůty. Přestože tedy správní orgány prvního stupně ve dvou případech nevycházely ze zániku práva uplynutím prekluzivní lhůty, konstatoval ji jako důvod žalovaný a jeho rozhodnutí tvořilo s rozhodnutími pozemkových úřadů jeden celek. Pokud žalobkyně uvedla při ústním jednání, že nemovitosti, které byly předmětem předchozích žádostí, nejsou totožné, soud se nemohl tímto žalobním bodem zabývat. Žalobkyně jej totiž neuplatnila ve lhůtě pro podání žaloby a rovněž se nejedná o specifikaci některého z uplatněných žalobních bodů. Relevantní pro rozhodnutí o žalobě není ani zpráva Výboru pro lidská práva (dále též „Výbor“) ze dne 29. 11. 2002, která se zabývá stížností žalobkyně. Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech uznává příslušnost Výboru přijímat a posuzovat

oznámení jednotlivců a následně sdělit smluvnímu státu svůj názor. Sdělený názor však nevybavil takovou právní silou, která by se dotkla již vydaných rozhodnutí ve věci žalobkyně nebo právních předpisů aplikovatelných na její žádost.

III.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala včas proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Namítla, že rozhodnutí soudu vychází z nesprávných právních závěrů. K přechodu majetku JUDr. A. S. na stát došlo dekretem č. 12/1945 Sb. nebo bez jakéhokoli právního titulu a majetek byl tedy dle mínění stěžovatelky ukraden. Poukázala na jiné řízení probíhající u Pozemkového úřadu Praha, ve kterém byla žádost o vydání nemovitosti věcně projednána a *„podle rozhodovacího orgánu nebylo třeba brát zřetel na celou dosavadní judikaturu k restituci předmětného majetku"*. Správní orgán tedy dle jejího mínění výslovně přistoupil na její přednes, podle kterého se dosavadní judikatura k jejímu restitučnímu řízení zakládá na opakovaném zneužití úřední moci a na znepřístupňování relevantních spisů a uznal možnost restituce požadovaného majetku na základě zákona č. 243/1992 Sb.

[6] Stěžovatelka podrobně shrnula způsob přechodu majetku JUDr. A. S. na stát, ke kterému došlo dle jejího názoru bez právního titulu. Namítla, že státní orgány jí odpíraly součinnost v řízeních o restitučních nárocích, a znepřístupňovaly anebo likvidovaly relevantní důkazy. Znemožňovaly jí rovněž identifikovat předmětné nemovitosti a ani pozemkové úřady se o to nepokusily. Proto nemohly konstatovat totožnost návrhů ani dospět k existenci překážky věci rozhodnuté. Přesto pozemkové úřady zastavily řízení právě z tohoto důvodu. Podle městského soudu však byla podstatnějším důvodem skutečnost, že marně uplynula prekluzivní lhůta k podání žádosti. Tento důvod ovšem uvedl pouze Pozemkový úřad Louny, ostatní pozemkové úřady k takovému závěru nedospěly. Žalovaný tedy v odvolacím řízení *„zcela vybočil z jeho pravomoci odvolacího orgánu."* Namítla, že městský soud neodůvodnil, proč nepovažoval zprávu Výboru pro lidská práva ze dne 29. 11. 2002 za relevantní pro posouzení její věci. To je podle ní v rozporu s principy demokratického právního státu. Závěry zprávy jsou přitom zcela jednoznačné. Soud rovněž opomněl ustálenou judikaturu Ústavního soudu ČR, dle které bylo vůlí zákonodárce poskytnout možnost restitucí, a nikoli je popírat. Proto musí být každý případ hodnocen individuálně, aby bylo nalezeno spravedlivé rozhodnutí.

IV.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětnou restituční věc posoudil správně na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a svoje rozhodnutí řádně odůvodnil. Pozemkové úřady se při rozhodování řídily ustálenou judikaturou obecných soudů. Popřel, že by stěžovatelce byla odpírána součinnost ze strany státu, protože stěžovatelka toto tvrzení nepodložila žádnými přímými důkazy.

V.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelka si je vědoma, že předmětem přezkumu byla rozhodnutí žalovaného o odvoláních proti rozhodnutím, jimiž Pozemkové úřady v Pelhřimově, Lounech a Českých Budějovicích zastavily řízení nárocích stěžovatelky pro jejich zjevnou právní nepřípustnost podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Před správními soudy bylo proto třeba namítat, že nebyly splněny podmínky pro zastavení správních řízení. To stěžovatelka činila v řízení před městským soudem a ten se s jejími námitkami vypořádal. V kasační stížnosti však stěžovatelka obrací svoji pozornost na obecnější důvody, pro které se domnívá, že jsou její restituční nároky oprávněné. Jádro její kasační stížnosti tvoří shrnutí stěžovatelčina právního stanoviska k samotné podstatě restitučních řízení, která v minulosti vedla. Stěžovatelka setrvává na již dříve zastávaném názoru, že k přechodu schwarzenberského majetku na stát nedošlo vyhlášením zákona č. 143/1947 Sb., ale podle dekretu č. 12/1945 Sb. Svůj názor zdůvodňuje historickými okolnostmi, za kterých byl majetek po konci 2. světové války spravován a protinacistickými postoji JUDr. A. S. Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než konstatovat, že tyto okolnosti nemohou vést k důvodnosti kasační stížnosti, neboť nereagují na důvody, o které městský soud v důsledku uplatněných žalobních bodů opřel svůj rozsudek.

[11] Jedinou kasační námitkou, která částečně směřuje proti důvodům zamítnutí žaloby, je tvrzení, že důvod k odmítnutí (*pozn. NSS:* míněno patrně zastavení) správního řízení byl *„novotou“* v žalobou napadených rozhodnutích žalovaného, neboť s výjimkou Pozemkového úřadu Louny pozemkové úřady nezastavovaly řízení z důvodu marného uplynutí prekluzivní lhůty. Žalovaný tedy podle názoru stěžovatelky *„zcela vybočil z pravomoci odvolacího orgánu.“* Kasační námitka však nemá svůj předobraz v podané žalobě a nebyla uplatněna ve lhůtě pro podání žaloby. Žalobkyně tuto okolnost zmínila až při ústním jednání a městský soud se k ní alespoň stručně vyjádřil. Proto je třeba tuto námitku hodnotit jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[12] Městský soud považoval za souladné se zákonem, že žalovaný ve dvou případech doplnil důvod zjevné právní nepřípustnosti o poukaz na marné uplynutí prekluzivní lhůty. Není pravdou, že by žalovaný nahradil důvod pro zastavení řízení důvodem jiným. Žalovaný pouze vedle argumentu o překážce věci pravomocně rozhodnuté zdůraznil i uplynutí prekluzivní lhůty k uplatnění nároku. Stěžovatelka neuvádí, jak žalovaný zasáhl doplněním argumentace do jejích veřejných subjektivních práv. Oba důvody zjevné právní nepřípustnosti spolu v souzené věci úzce souvisí. Restituční předpisy podmiňovaly případnou úspěšnost nároku též jeho uplatněním v zákonné lhůtě. Správním orgánům bylo z úřední činnosti známo, že stěžovatelka uplatnila v minulosti tyto nároky. Pokud se následně rozhodla uplatnit je znovu, nabývá na důležitosti fakt, že o nich již bylo rozhodnuto a rovněž to, že v mezidobí uplynula zákonná lhůta k jejich uplatnění.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti netvrdila, že dosud neuplynula lhůta k uplatnění nároků. Jediným argumentem, proč se domnívá, že není touto lhůtou vázána, bylo tvrzení o nedostatku součinnosti ze strany státních orgánů. Za této situace nemohlo dojít k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv tím, že žalovaný vedle již proběhnuvších řízení

zdůraznil i další důvod zjevné právní nepřípustnosti, spočívající v marném uplynutí lhůty pro uplatnění nároků na vydání nemovitostí.

[14] Stěžovatelka vytkla městskému soudu způsob, jakým se vypořádal se zprávou Výboru pro lidská práva ze dne 29. 11. 2002 a považuje jeho názor za naprosto rozporný s principy demokratického právního státu. Výbor pro lidská práva byl zřízen v souladu s čl. 28 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který byl publikován ve Sbírce zákonů vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. Podle čl. 40 se státy, které jsou smluvními stranami Paktu, zavazují, že budou podávat zprávy o opatřeních, přijatých k uvedení práv uznaných v tomto Paktu v život, a o pokroku, jehož bylo při užívání těchto práv dosaženo. Podle čl. 1 Opčního protokolu k Paktu, který byl publikován sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 169/1991 Sb., uznává stát, který je smluvní stranou Paktu, který se stane smluvní stranou tohoto protokolu, příslušnost Výboru dostávat a posuzovat oznámení od jednotlivců podléhajících jeho jurisdikci, kteří si stěžují, že se stali oběťmi porušení některého z práv stanovených v Paktu státem, který je smluvní stranou Paktu.

[15] Výbor pro lidská práva je příkladem tzv. kvazijudiciálního mezinárodního orgánu. Byl sice zřízen k řešení mezinárodních sporů, avšak od orgánů soudního typu se odlišuje především závazností výstupů své činnosti. Své názory sděluje ve formě právně nezávazného, jakkoli fakticky respektovaného názoru (viz. např. Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, 5. vydání, Brno 2008, str. 283). Jak konstatuje F. Sudre v publikaci Mezinárodní a evropské právo lidských práv (1. vydání, Brno 1997, str. 315), při definování obsahu garantovaných práv a svobod nemůže skutečný obsah pojmu svobody garantované článkem 19 Paktu vyvstat jinak než teprve jejich zpřesněním, rozvinutím („zhmotněním“) ve výkladu, který je nutnou součástí mezinárodní kontroly dodržování tohoto mezinárodního závazku. Smluvním orgánem Paktu zmocněným tuto kontrolu vykonávat je Výbor pro lidská práva. Výbor pro lidská práva zde ovšem nepůsobí jako mezinárodní soud, ale má jako smluvní orgán Paktu pouze pravomoc provádět kontrolu plnění mezinárodního závazku mimosoudního typu. V rámci ní sice dochází k projednání sporné věci za účasti obou stran, tj. stěžovatele a státu, proti němuž je stížnost směřována. Jeho sdělení (communications) pak sumarizují výsledky tohoto „procesu“ a vynášejí rozhodnutí, zda došlo napadeným jednáním k porušení mezinárodního závazku. S ohledem na suverénní postavení smluvních stran Paktu–v univerzálním mezinárodním právu lidských práv, jehož je Pakt nedílnou součástí, sice dochází k dynamickému vývoji, ale stále v něm rozhoduje převaha staršího normativního souboru, mezinárodního práva mezistátních styků. „Rozsudky“ Výboru nemají závaznou povahu a nikdy nevyústí v právně závazné rozhodnutí.

[16] Z odkazem na rozsah pravomoci Výboru pro lidská práva a povahu jeho zprávy ze dne 29. 11. 2002 proto nelze nalézt důvod, pro který by neobstálo stanovisko městského soudu poukazující na nedostatek pravomoci Výboru pro lidská práva změnit svým stanoviskem dosavadní průběh řízení před správními orgány.

[17] Výbor pro lidská práva ve zprávě přiznal důvodnost tvrzení stěžovatelky, že jí byl znemožněn přístup k dokumentům, které jsou nezbytné k rozhodnutí jejího případu (viz. bod 11.4. zprávy). Současně však konstatoval, že neměl k dispozici žádné vysvětlení „státní strany“ tzn. České republiky, a proto „*musí být dána náležitá váha navrhovatelčiným tvrzením*“. Nelze nezmínit, že Výbor k těmto souvislostem patrně neprováděl žádné bližší dokazování, což ostatně vyplývá i z povahy jeho činnosti. V nyní projednávané věci stěžovatelka rovněž namítla, že jí byly znepřístupňovány relevantní spisy a byl opakovaně porušován § 4a zákona o půdě. Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá případnou důvodnost této argumentace. Pouze konstatuje, že v žalobě k městskému soudu i v kasační stížnosti učinila stěžovatelka tato tvrzení ve zcela obecné rovině. Ani v jednom případě neuvádí, za jakých okolností mělo docházet k tvrzenému znepřístupnění potřebných dokumentů a rovněž chybí právní úvahy, jaký vliv mají tyto překážky na splnění podmínek pro zastavení správních řízení. Za dostatečně konkrétní nelze považovat ani tvrzení, že z katastru nemovitostí byly prokazatelně vytrhány listiny, které prokazují, jak docházelo ke konfiskaci jednotlivých nemovitostí. Především chybí úvaha, zda se tak případně v minulosti dělo ohledně nemovitostí, jejichž vydání se domáhala v nyní přezkoumávaných řízeních. Rovněž není zřejmé, proč stěžovatelka taková tvrzení uplatňuje až v kasační stížnosti, předobraz v podané žalobě totiž nemají. Již proto nemohou být důvodné ani tyto stěžovatelčiny námitky.

[18] Stěžovatelka stručně zmínila, že zatím poslední řízení o jejích restitučních nárocích bylo projednáváno Pozemkovým úřadem Praha, který přistoupil na aplikaci zákona o půdě a zákona č. 243/1992 Sb. a možnost restituce uznal. Ze zmiňovaného rozhodnutí plyne, že správní orgán vyslovil, že stěžovatelka není vlastnicí nárokovaných nemovitostí. Těžiště odůvodnění jeho rozhodnutí neleží v názoru, že k přechodu vlastnictví došlo zákonem č. 143/1947 Sb., ale správní orgán obrací pozornost ke smlouvě o osvojení, uzavřené dne 29. 3. 1940 mezi JUDr. A. S. a JUDr. H. S.

[19] Tvrzení o správním řízení vedeném u Pozemkového úřadu v Praze se objevuje poprvé až v kasační stížnosti. Stěžovatelka neuvádí, proč jím neargumentovala již v řízení před městským soudem. Rozhodnutí bylo sice vydáno až po podání žalob, avšak ještě předtím, než o nich městský soud rozhodl. Stěžovatelka neuvádí, proč je zmiňované rozhodnutí správné a proč naopak rozsudek městského soudu v této věci neobstojí. Pouze sděluje, že je k dispozici rozhodnutí v jiné věci, ve které jiný správní orgán argumentoval odlišně. Z odůvodnění zmiňovaného rozhodnutí navíc vyplývá, že pozemkový úřad v Praze (patrně) rozhodoval o „*původním*“ návrhu stěžovatelky na vydání nemovitostí z 29. 1. 1993, který stěžovatelka posléze opakovaně doplňovala. Již v tom spočívá podstatná odlišnost od nyní projednávané věci. Pozemkové úřady nyní rozhodovaly o žádostech stěžovatelky z roku 2009. Právě pro podstatný časový odstup od období, ve kterém bylo třeba nároky uplatnit, musely správní orgány nejprve posoudit, zda jsou splněny podmínky pro věcné rozhodnutí o podaných žádostech. Dospěly k závěru, že tomu tak není a správní řízení zastavily.

[20] Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační námitky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 27. září 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu