ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Družstvo vlastníků půdy a majetku Slavíkov,** se sídlem Slavíkov 55, Slavíkov, zastoupené Mgr. Josefem Žďárským, advokátem, se sídlem Panská 6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 28. 2. 2013, č. j. 10348/2013-MZE-12151, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2017, č. j. 5 A 66/2013 – 60,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2017, č. j. 5 A 66/2013 – 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je zemědělským družstvem, které hospodaří na pronajatých pozemcích v katastrálním území X a přilehlých oblastech. Napadeným rozhodnutím ministr zemědělství nevyhověl podle § 3g odst. 7 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, v rozhodném znění, námitce žalobce proti oznámení Ministerstva zemědělství, Agentury pro zemědělství a venkov Havlíčkův Brod, ze dne 10. 10. 2012, č. j. EP41039/17/11, o provedení ohlášené změny v evidenci zemědělské půdy podle uživatelských vztahů. Tímto oznámením byla provedena aktualizace evidence půdy týkající se částí půdních bloků v k. ú. X. Aktualizace spočívala ve změně uživatele ze žalobce na M. Č.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Městský soud předně konstatoval, že rozhodnutím ze dne 7. 3. 2012, č. j. 21031/2012-MZE-

130742, provedl žalovaný komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území X a přilehlých částech katastrálních území X a X (dále jen „rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách“). Předmětem těchto úprav byly nemovitosti zapsané pro katastrální území X mimo jiné na listech vlastnictví následujících čísel: X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X. Žalobce uzavřel před rozhodnutím o komplexních pozemkových úpravách s vlastníky uvedených nemovitostí nájemní smlouvy s následujícím dodatkem: „*Pokud v případě pozemkových úprav dojde u vlastníka ke směně vlastnických práv k pozemkům, tak smluvní strany dohodly, že technickou úpravou nájemní smlouvy (resp. její přílohy) se nájemní vztahy uvedou do souladu s provedenými pozemkovými úpravami.*“ V napadeném rozsudku se městský soud zabýval otázkou, zda správní orgány správně provedly změny v evidenci půdy týkající se užívacích práv k nově vymezeným pozemkům po vydání rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách s ohledem na uzavřené nájemní smlouvy včetně uvedeného znění dodatku.

[3] Městský soud dospěl k závěru, že nájemní vztahy mezi žalobcem a jednotlivými vlastníky zanikly na základě § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), který je kogentní normou veřejného práva. Na posuzovaný případ nelze aplikovat § 676 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Z textu i smyslu daného ustanovení vyplývá, že se vztahuje pouze na nájem, jenž skončil uplynutím doby, na kterou byl sjednán, nemůže se vztahovat na zánik nájmu, ke kterému dochází ze zákona, a to navíc za situace, kdy dochází ke změně předmětu nájmu. K námitce týkající se vztahu obecnosti a speciality mezi posuzovanými právními předpisy městský soud uvedl, že dané ustanovení se nepoužije na případ žalobce již ze své podstaty, aniž by bylo třeba uvažovat o tom, který ze zákonů je obecný a který zvláštní. Dále městský soud dodal, že žalobce nenavrhl žádné důkazy, které by prokazovaly, že by užíval předmětné pozemky i po skončení nájmu, tj. po vydání rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách. Pro aplikaci § 676 odst. 2 občanského zákoníku mu proto vedle právních důvodů nesvědčí ani důvody skutkové, které vyžaduje skutková podstata daného ustanovení.

[4] Městský soud se dále zabýval povahou výše citovaného dodatku k nájemním smlouvám. Konstatoval, že ačkoli je při výkladu právních jednání nutné zohlednit i vůli stran, je zkoumání vůle stran limitováno jazykovým projevem. Z obsahu citované doložky vyplývá, že se strany po provedení pozemkových úprav zavázaly k součinnosti při uzavírání nové nájemní smlouvy, nejedná se o novou nájemní smlouvu ani o titul pro pokračování nájmu s jiným předmětem. V dodatku rovněž není dostatečně definován předmět nájmu. Vymezení pozemků, na které se dodatek vztahuje, není pouze „technickou otázkou“, ale jednou z podstatných náležitostí pro vznik nájemní smlouvy; znění smluvního dodatku neobsahuje podstatné znaky nájmu. Ze správního spisu nevyplývá, že by po pozemkových úpravách žalobce uzavřel nové nájemní smlouvy s vlastníky pozemků. Naopak vlastníci pozemků uzavřeli nájemní smlouvy k předmětným pozemkům s M. Č. Pokud vlastníci pozemků porušili smluvní dodatek k poskytnutí součinnosti při uzavírání nových nájemních smluv s žalobcem, jedná se o civilní spor, který nemá pro nyní projednávaný případ žádnou relevanci.

[5] K odkazu na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 7. 2016, č. j. 15 Co 298/2016 – 68, městský soud uvedl, že v daném případě soud posuzoval rozdílnou smluvní doložku, ve které si strany výslovně ujednaly pokračování v nájmu při změně předmětu nájmu. Citované usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. III. ÚS 316/17, se rovněž týkalo odlišného skutkového stavu. Nadto v něm Ústavní soud pouze konstatoval smluvní svobodu v případě dohody o pokračování nájmu při realizaci pozemkových úprav, kterou však městský soud nerozporuje.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nesprávné právní posouzení. Stěžovatel předně namítá, že v napadeném rozhodnutí je nedostatečně vymezeno, o které pozemky se jedná a zda konkrétně tyto pozemky byly předmětem pozemkových úprav. Dále bez bližšího odůvodnění uvádí, že městský soud nesprávně posoudil otázku použití § 676 odst. 2 občanského zákoníku na posuzovaný případ. K posouzení dodatku nájemních smluv stěžovatel uvádí, že aktuální judikatura upřednostňuje smluvní volnost stran smluvních vztahů. Slovní spojení „*technickou úpravou nájemní smlouvy (resp. její přílohy)*“ smluvní strany chápaly tak, že v případě komplexních pozemkových úprav upraví pouze přílohu nájemní smlouvy, která obsahuje vymezení pozemků, jejich výměru, případně i nájemné a daň. Podle akademického slovníku cizích slov z roku 1998 slovo „resp.“ znamená „přesněji řečeno“ a technickou úpravou se zpravidla myslí uvedení v soulad. Z uvedeného, jakož i z celkového kontextu smluvních vztahů je zřejmé, že smluvní strany uzavřením dodatku zamýšlely v nájemním vztahu pokračovat. Stěžovatel provedl technickou úpravu příloh smluv, a ty pak správnímu orgánu doložil ve svém podání ze dne 19. 10. 2012. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že nepředložil dostatečné důkazy o tom, že pozemky užíval i po právní moci rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách. Ve správním spise je založena dohoda ze dne 2. 10. 2013 uzavřená mezi stěžovatelem a M. Č. o uspořádání vzájemných vztahů k užívání pozemků, která jasně dokládá, že žalobce předmětné pozemky užívá. Závěrem stěžovatel uvádí, že měl snahu o urovnání vzájemných sousedských vztahů s M. Č., a upozorňuje, že nevyplacení dotace ze strany Státního zemědělského intervenčního fondu by bylo pro hospodaření stěžovatele zničující.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně upozorňuje, že námitka týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná, neboť nebyla součástí žaloby. Nadto uvádí, že systém evidence uživatelů zemědělské půdy je nastaven tak, aby z údajů o číslech dílů půdních bloků bylo možno jednoduše zjistit, kterých konkrétních pozemků se příslušná změna týká. Žalovaný se dále ztotožňuje s městským soudem v tom, že § 676 odst. 2 občanského zákoníku lze aplikovat jen na případy, kdy ke skončení nájmu došlo uplynutím sjednané doby, a nemůže se vztahovat na zánik nájmu podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Pro bližší odůvodnění odkazuje na své vyjádření k žalobě. Žalovaný dále přisvědčuje městskému soudu, že předmětné smluvní dodatky nemohou způsobit pokračování nájemního vztahu, neboť se jedná pouze o závazek k součinnosti při uzavírání nové nájemní smlouvy, nikoli o novou nájemní smlouvu či titul pro pokračování nájmu s jiným předmětem. Vlastníci

pozemků součinnost stěžovateli neposkytli, a naopak v roce 2012 pronajali nově přidělené pozemky M. Č.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti. Stěžovatel podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v kasační stížnosti však namítá i nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatečném označení dotčených pozemků, tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní zákonná ustanovení je záležitostí právního hodnocení zdejšího soudu, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz). K této námitce Nejvyšší správní soud nicméně uvádí, že ji stěžovatel neuplatnil v žalobě, ačkoli tak učinit mohl, námitka je proto nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, které by musel zohlednit z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a byl proto povinen posoudit to, že městský soud nevyrozuměl žádného z vlastníků dotčených pozemků (konkrétně A. M., J. S., F. Č., J. Z., S. N., R. K., M. N., D. M., L. H., J. F. a M. Z.) o probíhajícím řízení a znemožnil jim tak uplatňovat v řízení práva osob zúčastněných na řízení dle § 34 s. ř. s.

[11] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]*sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“

[12] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. „[n]*avrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.*“

[13] Z citovaného ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že nezbytnou podmínkou pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je to, že musí jít o osobu přímo dotčenou na právech nebo povinnostech. Přitom má-li jít o přímé dotčení, je nutné, aby byla právní sféra těchto osob skutečně bezprostředně zasažena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 As 73/2009 – 129).

[14] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, že žalobce tyto osoby v žalobě neoznačí. Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22, či ze dne 9. 11. 2016, č. j. 2 As 256/2016 – 92). K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlédne z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 – 81, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015 – 26, a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22).

[15] V souzené věci jde o aktualizaci evidence půdy týkající se půdních bloků ve vlastnictví výše uvedených osob. Jádrem sporu je posouzení nájemních smluv a jejich dodatků uzavřených stěžovatelem s výše uvedenými osobami. Je tak zcela nepochybné, že napadený rozsudek se přímo dotýká jejich právní sféry. Údaj v evidenci půdy o osobě uživatele dotčených pozemků má vliv na výkon vlastnického práva, zejména na dispozici s předmětnými pozemky. Městský soud nadto v řízení přímo posuzoval povahu a platnost těmito osobami uzavřených závazků. Postup městského soudu, který tyto osoby nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nedal jim možnost sdělit, zda budou v řízení uplatňovat práva, která jim soudní řád správní přiznává, nejenže byl v rozporu s procesními pravidly, ale představoval také porušení jejich práva na spravedlivý proces. Je tedy dán zrušovací důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] Stížními námitkami týkajícími se samotného merita věci se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť je nejprve nutné, aby městský soud posoudil žalobní námitky v řádném soudním řízení, v němž budou zvážena i případná tvrzení osob zúčastněných na řízení. Pokud by se Nejvyšší správní soud nyní vyslovil k věci samé, připravil by tím osoby zúčastněné na řízení o možnost k věci se vyjádřit a o stanovisko městského soudu k jejich vyjádřením.

[17] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost předsedy senátu podle § 34 odst. 2 s. ř. s. se samozřejmě vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. S ohledem na důvod, pro který je nyní rušen napadený rozsudek, nicméně Nejvyšší správní soud nepokládal za účelné, aby sám aktivně potenciální osoby zúčastněné na řízení vyrozuměl o probíhajícím řízení a o možnosti uplatnit svá procesní práva, neboť právě to bude úkolem městského soudu v dalším řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a vyrozumí tedy o probíhajícím řízení všechny osoby, které by mohly být jeho rozsudkem bezprostředně

dotčeny na svých právech a povinnostech, a vyzve je, aby oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V návaznosti na to bude městský soud povinen plně respektovat práva osob zúčastněných na řízení a důvodnost žaloby posoudí i ve světle jejich případných vyjádření. V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu