



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců **a) J. N.a b) H. N.**, oba zastoupeni JUDr. Zitou Krásnou, advokátkou se sídlem Brno, Chládkova 28c, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství, Pozemkovému úřadu Brno**, se sídlem Brno, Traťová 8, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2004, č. j. 30 Ca 109/2004 - 61,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností podanou dne 1. 6. 2004 se žalobci jako stěžovatelé domáhali zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2004, sp. zn. 331/91/3-RN. Tímto rozhodnutím žalovaný rozhodl o vlastnictví k nemovitosti podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále též zákon o půdě), tak, že stěžovatelé nejsou vlastníky každý ~~1~~ pozemku – p.č. (PK) 1039 role o výměře 606 m<sup>2</sup> v k. ú. M, dle KN p.č. 2443/34, 2443/35, 2443/36, 2443/37, 2443/46, č. 2443/7, 2443/9, 2443/30 v k.ú. M., a nemají nárok na náhradu podle § 11 ani podle § 16 zákona o půdě. Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že se jedná o věc, v níž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Stěžovatelům se dostalo poučení o tom, že jejich právní věc lze projednat pouze

v občanskoprávním řízení a proto, chtějí-li v řízení pokračovat, musí podat žalobu podle § 246 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“) ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení k místně příslušnému okresnímu soudu.

Stěžovatelé proti tomu v kasační stížnosti uplatňují důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť rozhodnutí soudu považují za nepřezkoumatelné vzhledem k nedostatečnému odůvodnění. Rovněž namítají důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Konkrétně uvádí, že soukromoprávní věc je definována jako právní věc vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Předmětná věc se však žádné z uvedených vztahů netýká, a to ani vztahů občanskoprávních, neboť pro ty je typická zásada rovnosti subjektů. V dané věci, kdy je jedním ze subjektů (žalovaným) správní orgán, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o právech druhého subjektu (žalobce) nelze o takové rovnosti hovořit. Dále je nesporné, že restituční nárok je nárokem vůči státu jako subjektu veřejného práva a o existenci nároku rozhoduje správní orgán na základě veřejnoprávních předpisů (zejména správního řádu a zákona o půdě). Podle stěžovatele je tak zřejmé, že žalovaný nerozhodoval v soukromoprávní věci, nýbrž ve věci veřejnoprávní. Vzhledem k uvedenému stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil možnosti se k podané kasační stížnosti vyjádřit.

Krajský soud v předkládací zprávě označil kasační stížnost za podanou opožděně. Vzhledem k tomu, že jen včas podanou kasační stížností je možno se zabývat věcně, bylo třeba nejprve posoudit, zda byla kasační stížnost podána včas či nikoli. Ze soudního spisu vyplynulo, že napadené usnesení bylo doručováno advokátce JUDr. Zitě Krásné, která oba stěžovatele zastupovala na základě plné moci již v řízení o žalobě, na adresu jejího sídla dne 6. 5. 2004. Advokátka ani jiná osoba, která by mohla zásilku převzít, zde nebyla zastížena a zásilka byla proto uložena na poště. Krajský soud pak uznal zásilku za doručenou náhradním způsobem ve smyslu § 48b odst. 3 o. s. ř., § 42 odst. 5 s. ř. s. v pondělí 17. 5. 2004. Kasační stížnost byla podána osobně až v úterý 1. 6. 2004 a pokud by při doručování krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jednalo by se skutečně o kasační stížnost opožděnou, neboť lhůta k podání kasační stížnosti činí dva týdny od doručení soudního rozhodnutí a nelze ji prominout (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Ze spisu však také vyplynulo, že zástupkyně stěžovatelů v podané žalobě uvedla adresu pro doručování odlišnou od adresy svého sídla, a to B., G. 11. Podle § 48b odst. 1 o. s. ř., § 42 odst. 5 s. ř. s. se advokátům písemnosti doručují na adresu jejich sídla. Jestliže však o to advokát požádá, doručuje se mu na adresu, kterou sdělil soudu. Výše uvedené prohlášení advokátky v žalobě tak dle názoru zdejšího soudu nelze chápat jinak, než jako žádost o doručování písemností na adresu pracoviště advokáta ve smyslu naposled uvedeného ustanovení. Pokud tak krajský soud neučinil a doručoval jí na adresu jejího sídla, nelze než považovat za den doručení až úterý 18. 5. 2004, kdy zástupkyně stěžovatelů zásilku fakticky převzala. Kasační stížnost podaná v úterý 1. 6. 2004, je tak podána včas.

Stěžovatelé namítají důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost napadeného usnesení) a v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu). Prvotní je námitka nepřezkoumatelnosti, neboť pokud by rozhodnutí soudu bylo shledáno nepřezkoumatelným, musel by je Nejvyšší správní soud zrušit bez ohledu na jeho zákonnost.

Stěžovatelé spatřují nepřezkoumatelnost napadeného usnesení v jeho nedostatečném odůvodnění. Při posouzení této námitky musí Nejvyšší správní soud poukázat na své rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 (dosud nepublikováno), kde mimo jiné uvedl, že *nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena jen na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí*. Soudní rozhodnutí by mohlo být kvůli nedostatečnému odůvodnění nepřezkoumatelné tehdy, pokud by z něho nebylo vůbec zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak rozhodl. V daném případě je však z rozhodnutí krajského soudu seznatelné proč soud žalobu odmítl; dospěl totiž k závěru, že žalovaný rozhodoval v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Svůj závěr o soukromoprávní povaze rozhodnutí žalovaného pak odůvodnil tím, že žalovaný rozhodl podle § 9 odst. 4 zákona o půdě tak, že stěžovatelé nejsou vlastníky konkrétní nemovitosti; je tak zřejmé, že předmětem rozhodování byla otázka týkající se vlastnických vztahů k nemovitosti, tedy otázka, kterou mohou být dotčeny občanskoprávní vztahy. Ačkoli by odůvodnění napadeného usnesení mohlo být jistě obsáhlejší a propracovanější, je z něho seznatelné, proč krajský soud žalobu odmítl i jakými úvahami se řídil při posouzení toho, zda se jedná o věc soukromoprávní či nikoli. Nelze tak stěžovatelům přisvědčit, že by se jednalo o rozhodnutí nepřezkoumatelné. Naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nebylo shledáno.

Stěžovatelé dále namítají, že je napadené rozhodnutí nezákonné. Nezákonnost spatřují v tom, že rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě není rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci a krajský soud tak pochybil, když žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

Posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy uvedeného rozhodnutí má zásadní procesněprávní význam pro určení, zda k projednávání a rozhodování této věci je dána pravomoc civilních soudů či pravomoc správních soudů (§ 7 o. s. ř.). Pokud by se jednalo o soukromoprávní věc, nebylo by rozhodnutí správního orgánu možné přezkoumat ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.] a navrhovatel by byl odkázán na civilní řízení soudní, kde by jeho věc byla projednána obecným soudem v řízení podle části páté o. s. ř. Toto řízení má hybridní povahu přezkumnou i nalézací, a od správního soudnictví se významně odlišuje nejen např. vymezením okruhu účastníků, ale především způsobem rozhodnutí soudu v situaci, kdy soud shledá rozhodnutí správního orgánu nesprávným: civilní soud rozhodne sám přímo ve věci, zatímco správní soud by napadené rozhodnutí toliko zrušil, věc vrátil žalovanému a zavázal jej svým právním názorem.

K uvedené problematice je nutno uvést, že spolehlivá definice rozhraničení mezi právem soukromým a veřejným neexistuje, neboť prvky soukromoprávní a veřejnoprávní jsou často úzce spojeny a prolínají se. Problém otázky po kvalitě „veřejnoprávnosti“ a „soukromoprávnosti“ tu nestojí izolovaně, ale vždy v relaci. Rozhodující zpravidla bude, v jakém konkrétním právním vztahu má být tato otázka řešena, případně, zda v právním vztahu jde o převažující či určující počet prvků veřejnoprávních či soukromoprávních.

Předmětným rozhodnutím Ministerstvo zemědělství – pozemkový úřad rozhodl podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, že stěžovatelé nejsou vlastníky ve výroku označené nemovitosti. Předmětem řízení je tak restituční nárok stěžovatelů, který je třeba považovat za věc spadající do práva soukromého. Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že v dané věci rozhodl

správní orgán o vlastnickém právu k nemovitosti. Právo vlastnické je evidentně právem soukromým a soukromé právo vyžaduje vyšší stupeň soudní ochrany, než jaký mu byl poskytován ve správním soudnictví podle právní úpravy účinné do 31.12.2002. Proto zákonodárce stanovil v soudním řádu správním v § 68 písm. b), že žaloba ve správním soudnictví je nepřijatelná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích pravomoci správního orgánu. Od 1.1.2003 v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva takové věci projednávají a rozhodují obecné soudy podle novelizované části páté občanského soudního řádu. Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud nebude pouze provádět přezkum správního rozhodnutí, ale je povolán k tomu, aby případně sám rozhodl o věci; není tedy pouze orgánem oprávněným v případě zjištěné nezákonnosti postupu správního orgánu napadené rozhodnutí zrušit, jako tak činí soudy ve správním soudnictví.

Pokud jde o stěžovatelí namítanou absenci rovnosti v daném vztahu a z toho vyplývající jasnou veřejnoprávnost, tak ani té nelze přisvědčit. Stěžovatelé se zde opírají o tzv. mocenskou teorii, tedy o jednu z „cest“ k posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru věci. Podle této teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato teorie poskytuje velmi instruktivní vodítko, ale rovněž není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv).

Na závěr je vhodné poukázat také na to, že shora uvedený právní názor ostatně Nejvyšší správní soud zaujal již ve svém rozhodnutí ze dne 17. 9. 2003, č. j. 7 As 2/2003 - 69 (dosud nepublikováno), kde uvedl, že *rozhodnutí pozemkového úřadu o určení vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je rozhodnutím správního orgánu o soukromoprávním nároku. Soudní ochrana je zde zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř., ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním a nikoliv ve správním soudnictví* [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. Krajský soud tak postupoval v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatelů odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a stěžovatele odkázal na řízení podle části páté o. s. ř.

Nejvyšší správní soud tak nezjistil naplnění žádného z tvrzených důvodů kasační stížnosti a proto ji jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. dubna 2005

č. j. 2 As 48/2004 - 87

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu