



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **Kongregace Milosrdných sester sv. Karla Boromejského**, se sídlem Šporkova 321/12, Praha 1 - Malá Strana, zastoupené JUDr. Světlanou Zvolánkovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2005, č. j. 23188/2005-1717040/14, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2008, č. j. 8 Ca 378/2006 - 23,

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 včas se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného usnesení městského soudu, jímž byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2005, č. j. 23188/2005-1717040/14 poznámka NSS: správně má být č. j. 23188/2005-17170). Tímto rozhodnutím žalovaný na základě žádosti Pozemkového fondu ČR, ÚP Praha rozhodl podle § 17 odst. 6 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále též zákon o půdě), že pozemek p.č. 1358/1 v k. ú. Řepy zapsaný na LV č. 10002, ve vlastnictví České republiky se správou Pozemkového fondu ČR není nemovitostí, na kterou se vztahuje zákon o půdě. Městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) jako nepřípustnou, neboť stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, konkrétně nepodala proti napadenému rozhodnutí rozklad.

Proti tomu stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody stanovené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Upozorňuje, že je původním vlastníkem předmětného pozemku, který přešel

na stát na základě zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě, který až do vydání napadeného rozhodnutí byl veden v režimu zákona o půdě, a to více než 10 let. Vydáním napadeného rozhodnutí tak bylo zasaženo do stěžovatelčiných práv, neboť jím dochází k vyloučení aplikace § 29 zákona o půdě, tzv. blokačního ustanovení zakazujícího dispozici s bývalým církevním majetkem. Do doby přijetí zákonů o církevním majetku, tak nebude pozemek chráněn a je pravděpodobné, že bude prodán třetí osobě. Stěžovatelka poukazuje na to, že již byla připravována dražba pozemku, jejímuž konání se jí však podařilo zabránit. Stěžovatelka považuje rozhodnutí žalovaného za nesprávné, neboť se jedná o pozemek, na něhož se režim zákona o půdě má vztahovat – je totiž částečně výběhem pro hospodářská zvířata, zahrádkami a náletovým porostem. Aktivní legitimaci k podání žaloby stěžovatelka odvozuje od § 65 s. ř. s., přičemž lhůtu k jejímu podání počítá podle § 84 s. ř. s. a uvádí, že se o nezákonném zásahu dozvěděla v souvislosti se zmíněnou dražbou dne 7. 11. 2006. Stěžovatelka připouští, že proti napadenému rozhodnutí rozklad nepodala, na druhou stranu poukazuje na to, že nebyla účastníkem správního řízení, napadené rozhodnutí jí tedy nebylo doručeno a objektivně tak nebylo možné, aby rozklad podala. Má tedy za to, že žádný opravný prostředek neměla k dispozici a její žaloba tak měla být projednána věcně. Navrhuje proto, aby zdejší soud usnesení městského soudu zrušil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že je jediným orgánem, který je oprávněn k vydání rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě, a to jednak v souvislosti s určením režimu restituce a jednak s určením režimu správy tohoto majetku. Účastníky řízení v případech určení správy majetku jsou ty státní složky nebo instituce, jejichž správa či příslušnost hospodařit připadá v úvahu. Žalovaný tak svým určením, zda se na nemovitost zákon o půdě vztahuje či nikoli, rozhoduje nepřímou také o správě tohoto majetku. V žádném případě však nerozhoduje o jeho vlastnictví. Stěžovatelka v dané věci žádný opravný prostředek nepodala. Toliko se obrátila na ministryni zemědělství se žádostí o přešetření správnosti napadeného rozhodnutí, která byla vyřízena dne 23. 11. 2006 Ing. Kozákem, pověřeným výkonem funkce náměstka ministryně. Žalovaný uzavírá s tím, že v daném případě byl pozemek ze zemědělského půdního fondu vyňat před účinností zákona o půdě a ani následně nedošlo k jeho rekultivaci či navrácení do zemědělského půdního fondu.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V kasační stížnosti stěžovatelka uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. („nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu“); domnívá se, že s ohledem na to, že jí rozhodnutí žalovaného nebylo doručeno, nemohla proti němu podat rozklad a její žaloba tak měla být projednána věcně.

V daném případě není pochyb o tom, že stěžovatelka podala dne 27. 12. 2006 k městskému soudu žalobu, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž bylo podle jejího názoru zasaženo do jejích subjektivních veřejných práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Lhůtu k podání žaloby pak stěžovatelka počítala podle § 84 s. ř. s., tj. dva měsíce ode dne, kdy se dozvěděla o tom, že má být provedena dražba předmětného pozemku. Stěžovatelka tak podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, avšak lhůtu k jejímu podání počítala podle ustanovení vztahujícího se k řízení o ochraně před jeho nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

Přestože to není v dané věci předmětem přezkumu, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve poukázat na to, že v daném případě stěžovatelka směšuje dva rozdílné typy řízení ve správním soudnictví. Jednak je to řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1 (o žalobě proti

rozhodnutí správního orgánu) a jednak řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 3 (o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením). Každé z uvedených řízení má pak v s. ř. s. svoji zvláštní úpravu (vedle úpravy společné pro všechna řízení – část třetí, hlava I). K tomu, aby bylo možno použít ustanovení ze zvláštní úpravy určené pro jeden typ řízení v jiném typu řízení (v daném případě § 84 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), je zásadně třeba zákonného odkazu, které však s. ř. s. v tomto smyslu neobsahuje. V dané věci nebylo možné § 84 odst. 1 s. ř. s. použít ani na základě analogie, která slouží k vyplnění mezer v zákoně, neboť lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je jednoznačně stanovena v § 72 s. ř. s. V dané věci se tak lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí počítala podle § 72 odst. 1 s. ř. s. a nikoli podle § 84, jak uváděla stěžovatelka v žalobě a kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom nemá pochyb, že stěžovatelka brojí proti rozhodnutí žalovaného a nikoli proti nezákonnému zásahu, který by měl spočívat v dražbě pozemku. Tato skutečnost je zcela zřejmá z obsahu podané žaloby, v jejímž petitu je navíc jednoznačně požadováno zrušení napadeného rozhodnutí.

Městský soud však stěžovatelčinu žalobu neodmítl jako opožděně podanou, nýbrž jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatelka nepodala proti rozhodnutí žalovaného rozklad. Stěžovatelka tuto skutečnost nezpochybňuje, avšak namítá, že s ohledem na to, že jí rozhodnutí žalovaného nebylo doručeno, nemohla proti němu rozklad objektivně podat.

Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) citovaného zákona je žaloba proti správnímu rozhodnutí nepřipustná, „*nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*“. V daném případě není pochyb ani o tom, že proti napadenému rozhodnutí bylo možno podat rozklad podle § 61 odst. 1 správního řádu z roku 1967 (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), což plyne mj. z poučení obsaženého v rozhodnutí žalovaného.

Jak již mnohokrát uvedl Nejvyšší správní soud, podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz např. rozsudek ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, zveřejněn ve Sb. NSS pod č. 672/2005 nebo ze dne 30. 4. 2004, č. j. 3 As 58/2003 - 51, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Uvedený požadavek vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků platí i tehdy, jestliže byl účastník správního řízení opomenut a nebylo mu příslušné rozhodnutí doručeno (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 - 77, uveřejněno ve Sb. NSS pod č. 64/2004). Nejvyšší správní soud v naposled citovaném rozhodnutí poukázal na to, že i správní řád z roku 1967 (který byl aplikován v daném případě) „*je standardně vykládán tak, že při odnětí možnosti účastnit se řízení, vyústícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nadále nápravu stále zjednat použitím řádného opravného prostředku (srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, C. H. Beck Praha 1999, poznámky k ust. §§ 14, 52 a 62)*“. Pokud tedy účastník správního řízení, byť opomenutý, nevyčerpá řádné opravné prostředky ve správním řízení, je na místě jeho žalobu odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s.

V daném případě však byla situace jiná. Stěžovatelka totiž nebyla účastníkem správního řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě. Nejen že nebyla účastníkem tohoto řízení ve formálním smyslu (správní orgán s ní jako s účastníkem nejednal), nebyla jím ani ve smyslu materiálním (nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby účastníkem tohoto řízení mohla být). V daném řízení nebylo vůbec rozhodováno o jejich právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech a ani nemohly být její právech chráněné zájmy nebo povinnosti rozhodnutím žalovaného přímo dotčeny (§ 14 správního řádu z roku 1967). Rozhodnutím žalovaného bylo totiž rozhodováno o tom, zda pozemek ve vlastnictví státu spadá do režimu zákona o půdě či nikoli, a to v souvislosti s určením správy tohoto pozemku. Účastníky řízení tak byli navrhovatel - Pozemkový fond ČR, který by příslušný pozemek spravoval v případě, že by do režimu zákona o půdě spadal, a Státní statek hl. města Prahy v likvidaci, který by byl v opačném případě oprávněný s pozemkem hospodařit. Pouze do práv těchto subjektů mohlo napadené rozhodnutí zasáhnout a žádný další účastník se tak v daném řízení nevyskytoval. Nebyla-li stěžovatelka účastníkem správního řízení, nemohla proti správnímu rozhodnutí rozklad podat (§ 53, § 61 odst. 3 správního řádu z roku 1967).

Vzhledem k uvedenému nebyla stěžovatelka aktivně legitimována ani k podání žaloby proti zmíněnému rozhodnutí. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se totiž může žalobou domáhat zrušení správního rozhodnutí (úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka správního řízení) pouze ten, kdo tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, případně ten, u něhož tak stanoví zvláštní zákon. Pokud stěžovatelka dotčení ve svých právech spatřuje v tom, že pozemek, jehož byla původním vlastníkem, byl napadeným rozhodnutím vyňat z režimu zákona o půdě a nevztahuje se tak na něho již § 29 tohoto zákona („*Majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, nelze převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákonů o tomto majetku.*“), nelze jí přisvědčit. Rozhodnutím se odstraňují pochybnosti o tom, zda pozemek režimu zákona o půdě podléhá či nikoliv. Takovou skutečnost totiž nelze považovat za přímé zkrácení na právech stěžovatelky, neboť v citovaném ustanovení zmíněný zákon dosud přijat nebyl a nelze předjímat ani jeho budoucí obsah. Není tak vůbec jisté, zda se bude jednat o restituci majetku jako takového nebo zda bude náhrada poskytována v penězích, eventuálně zda dojde k nějakému zcela jinému vypořádání. Rovněž není zřejmý časový horizont, kdy by k přijetí zákona mělo dojít. Za této situace tak vynětím pozemku z režimu zákona o půdě stěžovatelka nebyla ve svých právech dotčena.

Přestože tedy stěžovatelka řádných opravných prostředků ve správním řízení nevyužila, nebylo na místě odmítnutí její žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s., nýbrž přednost měla skutečnost, že stěžovatelka vůbec nebyla k zahájení tohoto řízení aktivně legitimována. I kdyby totiž rozklad proti rozhodnutí žalovaného podala, nemohlo by to nedostatek její aktivní legitimace zhojit. Stěžovatelčina žaloba tak měla být odmítnuta jako žaloba podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Je tedy zřejmé, že městský soud pochybil, pokud odmítl stěžovatelčinu žalobu z jiného důvodu, než měl, na druhou stranu, toto pochybení neovlivnilo zákonnost výroku jeho usnesení a není tak důvod, aby zdejší soud toto usnesení rušil a žalobu odmítal z jiného důvodu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jak již ostatně Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, zveřejněn ve Sb. NSS pod č. 1476/2008, zásada procesní ekonomie nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení. Právě taková situace je také v daném řízení, neboť skutečnost, že stěžovatelčina žaloba měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a městský soud ji odmítl podle písm. a) tohoto ustanovení, nemá pro stěžovatelku žádný praktický význam.

Pokud pak jde o námitky, kterými stěžovatelka polemizuje se správností rozhodnutí žalovaného, těmi se Nejvyšší správní soud zabývat nemohl. Předmětem řízení o kasační stížnosti je totiž přezkum rozhodnutí městského soudu (§ 102 s. ř. s.), který se v daném případě žalobou nezabýval věcně, nýbrž ji odmítl. Nejvyšší správní soud je tak oprávněn přezkoumávat zákonnost pouze ve vztahu k tomuto odmítnutí.

Vzhledem ke všemu uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal uplatněný důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 (§ 120) s. ř. s., když stěžovatelka ve věci úspěšná nebyla a žalovanému náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 30. července 2008

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu