

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Český rybářský svaz Nýrsko**, se sídlem Nýrsko, zastoupen JUDr. Tomášem Slavíkem, advokátem, se sídlem Čsl. Legií 42/I, Klatovy, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2007, čj. ŽP/13655/07, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 7. 2008, čj. 30 Ca 5/2008 - 36,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Městský úřad Klatovy zahájil dne 9. 8. 2007 z moci úřední řízení dle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, jehož předmětem bylo rozhodnout, zda jsou pozemky p. č. 238/3, 238/4, 239/2 až 239/9, 243/1, 243/2, 243/3, 243/7 a 245/1 v katastrálním území Nýrsko součástí zemědělského půdního fondu. Podnět k zahájení řízení dalo Ministerstvo zemědělství, které o těchto pozemcích vedlo řízení dle § 17 odst. 6 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“). Řízení, jehož účastníkem byl vlastník pozemků Česká republika, Pozemkový fond ČR, a držitel rybářského revíru Český rybářský svaz, místní organizace Nýrsko, bylo ukončeno rozhodnutím Městského úřadu Klatovy ze dne 3. 9. 2007, čj. ŽP/8319/07/Rt, dle něhož jsou výše uvedené pozemky součástí zemědělského půdního fondu. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání Český rybářský svaz, místní organizace Nýrsko (dále jen „stěžovatel“). Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 16. 11. 2007, čj. ŽP/13655/07, změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že z jeho odůvodnění na straně druhé vypustil slova „místního šetření“. Ke změně výroku však nedošlo.

[2] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji usnesením ze dne 16. 7. 2008, čj. 30 Ca 5/2008 - 36, odmítl, a to s poukazem na prejudikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007 - 63). Krajský soud dospěl k závěru, že podstata sporu tkví v tom, zda lze na předmětné pozemky aplikovat § 14 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv

a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. S tímto souvisí i skutečnost, že Ministerstvo zemědělství zahájilo řízení dle § 17 odst. 6 zákona o půdě, v němž je potřeba jako předběžnou otázku posoudit, zda pozemky náleží do zemědělského půdního fondu. Krajský soud shledal, že rozhodnutí žalovaného má předběžnou povahu, neboť splňuje jak materiální, tak formální znak ve smyslu rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005 - 64. Jedná se o rozhodnutí ve věci veřejnoprávní, upravující předběžně poměry osob, resp. zatímně fixující určitý stav, a současně proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům má každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, v němž musí být pokračováno, před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností.

II.

Argumenty stěžovatele

[3] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž uvádí, že rozhodnutí žalovaného nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy, nýbrž se jedná o rozhodnutí meritorní a konečné. Domnívá se, že judikaturu citovanou krajským soudem na straně 3 a 4 napadeného usnesení nelze v tomto případě aplikovat. Předmětem řízení dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu není rozhodnutí o vydání nemovitosti na základě zákona o půdě. Stěžovatel upozorňuje na odlišnost v předmětu řízení vedeném žalovaným a řízení vedeném Ministerstvem zemědělství – Ústředním pozemkovým úřadem, dle § 17 odst. 6 zákona o půdě. V prvním případě se posuzuje, zda tvoří nemovitosti součást zemědělského půdního fondu, v druhém případě, zda se na nemovitosti vztahuje zákon o půdě, tedy mohou-li být vydány oprávněným osobám na základě tohoto zákona. Stěžovatel nemá možnost v řízení dle zákona o půdě zvrátit závěry řízení dle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. V této souvislosti poukazuje na znění § 53 odst. 3 správního řádu, dle něhož listiny vydané orgány územních samosprávných celků potvrzují pravdivost toho, co je v nich osvědčeno či potvrzeno, není-li prokázán opak. Rozhodnutí zasahuje zásadním způsobem do práv stěžovatele, neboť posouzení, zda předmětné pozemky tvoří součást zemědělského půdního fondu, je rozhodné pro aplikaci § 14 zákona č. 290/2002 Sb., který představuje případný titul nabytí vlastnického práva k pozemkům žalobcem.

III.

Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[4] První senát při předběžné poradě dospěl k závěru, že existuje konflikt ve stávající judikatuře NSS. Šestý senát uvedl v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007 - 63 (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz), že rozhodnutí v pochybnostech dle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 písm. b) s. ř. s. Následně se však první senát vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 8. 2008, čj. 1 As 62/2008 - 75 (věc *Lesní společnost Stříbro, a. s.*), k povaze rozhodnutí v pochybnostech dle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Posléze uvedený rozsudek obsahuje závěr, že rozhodnutí v pochybnostech vůbec není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.

[5] V judikatuře Nejvyššího správního soudu tedy existuje rozpor v právním názoru na povahu rozhodnutí v pochybnostech dle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a dle § 3 odst. 3 lesního zákona. Princip jednotnosti a nerozpornosti právního řádu

a jeho výkladu vyžaduje, aby rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona byla posuzována shodně (srov. bod 10 usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007 - 96). Předmětem těchto rozhodnutí je totožná otázka – posouzení, zda pozemek náleží do zemědělského půdního fondu, resp. zda je určen k plnění funkcí lesa. Navíc mají obě řízení i shodný procesní režim, neboť se na ně aplikuje správní řád (§ 21 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu *a contrario*, § 58 odst. 2 lesního zákona).

[6] První senát postupuje věc rozšířenému senátu nejen z důvodu sjednocení judikatury, ale také za účelem odklonu od obou názorů reprodukováných výše v bodě [4]. První senát se totiž domnívá, že rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, a tedy i dle lesního zákona, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není předběžné povahy. Proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

IV.

Rozhodnutí v pochybnostech jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[7] Soudní řád správní definuje v § 65 odst. 1 rozhodnutí jako úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jednotlivců. Podle rozsudku ve věci *Lesní společnost Stříbro, a. s.* (cit. v bodě [4] shora) rozhodnutí v pochybnostech dle § 3 odst. 3 lesního zákona nestanoví účastníku řízení žádné nové omezení vlastnického práva k pozemku, neboť tato omezení existovala již před vydáním rozhodnutí v pochybnostech. Tento závěr se opírá o názor, dle něhož nelze považovat za rozhodnutí akt, který sám o sobě neukládá žádná nová omezení vlastnického práva. V reakci na toto stanovisko je nezbytné zdůraznit, že definice rozhodnutí obsažená v § 65 s. ř. s. zahrnuje jednak konstitutivní rozhodnutí, jednak rozhodnutí deklaratorní („*závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“). Nelze opomenout ani poslední judikaturu rozšířeného senátu NSS zabývající se povahou rozhodnutí. V usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 - 87, rozšířený senát vyslovil, že „*nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*“ (bod 41).

[8] Smyslem rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (resp. lesního zákona) není dosažení změny *statu quo*. Tomuto účelu slouží jiné instituty – odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu (resp. odnětí pozemků plnění funkcí lesa), stejně jako na druhé straně územní rozhodnutí o změně využití území nebo prohlášení pozemků za pozemky určené k plnění funkcí lesa.

[9] Rozhodnutí v pochybnostech slouží k rozhodnutí o věcné působnosti zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která je vymezena v § 1 odst. 2 a 3 tohoto zákona (věcná působnost lesního zákona je vymezena v § 3 odst. 1 a 2). Subsumpce konkrétního případu pod ustanovení o věcné působnosti těchto dvou zákonů činí mnohdy velké potíže, je spojena s nezbytností vyšetřit faktický stav na místě, posoudit otázky technického rázu. Obecně řečeno existují tři rozsáhlé skupiny pozemků, přičemž na každou z nich se aplikuje jiný právní režim z hlediska ochrany jejich ekologických funkcí i z hlediska hospodaření. První skupinu představuje zemědělský půdní fond, druhou skupinu pozemky určené k plnění funkcí lesa (dle terminologie předchozího lesního zákona lesní půdní fond) a třetí skupinu ostatní pozemky (např. pozemky související s pozemními komunikacemi, drahami, zastavěné pozemky, vodní plochy, které neslouží k chovu ryb či vodní drůbeže). Právě řízení o pochybnostech má jednoznačně určit, zda se na pozemek aplikuje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (resp. lesní zákon).

[10] Je nepochybně pravda, že se výrokem rozhodnutí v pochybnostech přímo neukládají vlastníku pozemku žádná práva ani povinnosti. Avšak určením, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, se zároveň rozhodne o aplikaci celé masy právních norem sloužících k ochraně zemědělského půdního fondu, a to až již přímou realizací těchto právních norem, či jejich autoritativní aplikací ve formě individuálních správních aktů. Rozhodnutí v pochybnostech má deklaratorní povahu, závazně určuje práva a povinnosti vlastníka pozemku. Je jednoznačné, že se jím zasahuje do právní sféry jedince.

[11] Z konkrétních povinností, plynoucích vlastníku pozemku přímo ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, lze citovat § 4 (zákaz užití půdy k nezemědělským účelům), § 3 odst. 2 (povinnost strpět vstup pracovníků orgánu ochrany zemědělského půdního fondu na pozemek). Z lesního zákona je možno uvést § 11 odst. 4 a § 13 odst. 1 (zákaz užití pozemků k jiným účelům), § 20 odst. 1 písm. n) ve spojení s odst. 3 (zákaz pastvy dobytka, výběhu a průhonu dobytka lesními porosty), § 32 odst. 7 (zákaz oplocení lesa z důvodů vlastnických či za účelem omezení obecného užívání lesa). Další zásahy do majetkové sféry jedinců představují i související právní předpisy restituční (transformační) povahy, jejichž aplikace závisí na posouzení, zda pozemek je součástí zemědělského půdního fondu či určen k plnění funkcí lesa (transformace užívacích právních vztahů dle zákona o půdě a zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přechod vlastnického práva na oprávněné osoby atd.).

[12] Na této věci postoupené rozšířenému senátu lze velmi dobře demonstrovat, jak může být rozhodnutí v pochybnostech „překvapivé“ a zasáhnout do složky *ius utendi* vlastnického práva. Součástí zemědělského půdního fondu jsou dle § 1 odst. 3 zákona o zemědělském půdním fondu též rybníky s chovem ryb nebo vodní drúbeže. Stěžovatel, který je držitelem rybářského revíru a dříve též oprávněným z práva trvalého užívání pozemků ve vlastnictví státu, provozuje na rybnících (tedy předmětných pozemcích) sportovní rybaření. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli bylo doručeno rozhodnutí Okresního národního výboru v Klatovech ze dne 13. 10. 1964, kterým byly prohlášeny rybníky za trvale nezpůsobilé k řádnému rybníkářskému hospodaření a vydán souhlas s jejich využitím k sportovnímu chytání ryb. Z tohoto důvodu se domníval, že předmětné pozemky nejsou součástí zemědělského půdního fondu, neboť neslouží k chovu ryb. Rozhodnutí v pochybnostech, které je předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, bezesporu významně zasahuje do právní sféry stěžovatele. Sportovní rybolov, který není zemědělskou činností, totiž nelze pro jeho nezemědělskou povahu provozovat na pozemcích, které jsou součástí zemědělského půdního fondu (§ 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). To by bylo možné teprve poté, co by orgán ochrany zemědělského půdního fondu souhlasil se žádostí vlastníka pozemků o jejich vynětí ze zemědělského půdního fondu (s tím souvisí uložení povinnosti uhradit poplatek za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu).

V.

Rozhodnutí v pochybnostech není předběžné povahy

[13] Krajský soud v Plzni převzal ve svém usnesení, které je předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007 - 63, a uzavřel, že rozhodnutí v pochybnostech je předběžné povahy. Výše uvedený rozsudek šestého senátu NSS je postaven na paralele mezi rozhodnutím v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a rozhodnutím v pochybnostech dle § 17 odst. 6 zákona o půdě. Nejvyšší správní soud v něm plně potvrdil závěry vyslovené Městským soudem v Praze v usnesení ze dne 31. 5. 2006, čj. 10 Ca 41/2006 - 18, proti němuž směřovala kasační stížnost projednávaná šestým senátem,

a v podrobnostech na ně odkázal. Městský soud v usnesení čj. 10 Ca 41/2006 - 18 provedl analýzu judikatury Vrchního soudu v Praze k rozhodnutí v pochybnostech dle § 17 odst. 6 zákona o půdě, na jejímž podkladě dospěl k závěru, že tato rozhodnutí byla vyloučena ze soudního přezkumu dle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. , ve znění účinném do 31. 12. 2002. Dobová judikatura vskutku na rozhodnutí v pochybnostech nahlížela jako na rozhodnutí předběžné povahy. Na rozhodnutí v pochybnostech o tom, zda se na pozemek vztahuje zákon o půdě, navazuje rozhodnutí ve věci samé (o uplatněném restitučním nároku). Městský soud byl toho názoru, že rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu taktéž posuzuje toliko předběžnou otázku, kterou je třeba vyřešit v řízení o restitučním nároku. Nic na tom nemění skutečnost, že bylo vydáno až následně po ukončení řízení dle zákona o půdě (pozemkový úřad si v tomto řízení učinil úsudek o předběžné otázce sám).

V/1

Rozhodnutí v pochybnostech dle § 17 odst. 6 zákona o půdě

[14] Z judikatury Vrchního soudu v Praze k soudnímu přezkumu rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o půdě, o níž se opírá rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 41/2006 - 18, a tedy i rozhodnutí NSS čj. 6 As 7/2007 - 63 (to plně závěry Městského soudu převzalo - viz bod [13] shora), lze citovat např. rozhodnutí ze dne 30. 10. 2005, čj. 7 A 41/95 - 13 (Soudní judikatura ve věcech správních, 1/1999, č. 379, s. 31, zvýraznění doplněno): „*Takovým rozhodnutím je tedy řešena pouze otázka, zda předmětné nemovitosti jsou nebo nejsou zemědělským majetkem ve smyslu ustanovení § 1 zákona o půdě, a zda tedy uplatněný nárok na jejich vydání má být právně řešen za podmínek vymezených zákonem o půdě nebo na základě jiného restitučního předpisu. Tato otázka je otázkou předběžnou; od jejího posouzení odvisí rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí, řešící nikoli věc samu (v posuzovaném případě restituční nárok), ale pouze předběžnou otázku, je rozhodnutím předběžné povahy.*“ Důležitou premisu, z níž rozhodnutí vrchního soudu vycházejí, vyjevuje rozhodnutí ze dne 21. 5. 1997, čj. 7 A 220/95 - 17 (Soudní judikatura ve věcech správních, 3/1998, č. 201, s. 89, zvýraznění doplněno): „*Zákon o půdě, který v ustanovení § 9 svěřil pozemkovým úřadům rozhodování o nároku uplatněném podle § 9 odst. 1 zákona o půdě, je tím současně implicitně nadal kompetenci posoudit jako předběžnou otázku, a to v prvé řadě, zda uplatněný nárok pod režim zákona o půdě spadá. Tuto otázku musí řešit před posuzováním dalších podmínek, jimiž je při rozhodování vázán (zda jde o osobu oprávněnou, zda jde o nárok uplatněný včas, zda je dán restituční titul podle § 6, zda lze pozemky vydat a pod.). Zákon o půdě současně stanovil v § 17 odst. 6, že je ve sporných případech oprávněn o této otázce rozhodnout ústřední orgán státní správy republiky, tedy žalovaný. Tím, že rozhodnutí o prejudiciální otázce (tj. o otázce, od níž odvisí rozhodnutí ve věci samé, která je předmětem řízení) bylo svěřeno v pochybnostech jinému orgánu a umožněno o ní rozhodnout v samostatném řízení, nečiní z rozhodnutí o ní ještě rozhodnutí jiné (než předběžné) povahy, byť rozhodnutí o věci samé - totiž o uplatněném nároku - od ní přímo odvisí.*“

[15] Výše citovaná rozhodnutí vrchního soudu vychází z předpokladu, že je vedeno řízení o restitučním nároku, v jehož průběhu dospěje pozemkový úřad k závěru, že existují pochybnosti, zda nemovitosti, jichž se uplatněný nárok týká, náležejí do zemědělského majetku (tuto otázku ostatně posuzují pozemkové úřady v nesporných případech samy jako předběžnou otázku, o níž nebylo rozhodnuto jiným orgánem). V případě pochybností dá pozemkový úřad podnět Ministerstvu zemědělství k vydání rozhodnutí v pochybnostech dle § 17 odst. 6 zákona o půdě. Poté, co ministerstvo vydá rozhodnutí, pokračuje pozemkový úřad v řízení o restitučním nároku, které je ukončeno finálním rozhodnutím. Tímto okamžikem zanikají účinky rozhodnutí v pochybnostech, neboť o restitučním nároku bylo rozhodnuto s konečnou platností.

[16] Z tohoto pohledu se rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o půdě opravdu může jevit jako rozhodnutí předběžné povahy. S vrchním soudem by však nebylo lze souhlasit, pokud by jeho poměrně kategorické závěry byly interpretovány tak, že jakékoliv rozhodnutí o předběžné otázce je předběžné povahy. Každé řízení má svůj vlastní předmět a rozhodnutí, které je v něm vydáno, může být v dané věci finální a ve věci jiné může představovat toliko rozhodnutí o předběžné otázce, kterým je správní orgán vázán. Nelze však z tohoto důvodu dospět k závěru, že rozhodnutí, které je mimo jiné rozhodnutím o předběžné otázce, je předběžné povahy, a proto vyloučeno ze soudního přezkumu. Citované judikatuře vrchního soudu je dále třeba vytknout, že se nezabývá otázkou, zda nemá rozhodnutí v pochybnostech i jiné dopady v rovině zákona o půdě, o nichž již není dále rozhodováno, resp. zda dokonce rozhodnutí v pochybnostech vyvolá tyto následky s definitivní platností. Zákon o půdě se totiž týká restitucí pouze z jedné části, vedle toho však obsahuje i další právní normy aplikující se obecně na zemědělskou půdu (např. § 22 – transformace některých užívacích vztahů, dispozitivní stanovení výše nájemného). Vrchní soud posuzuje předmět řízení o pochybnostech ze subjektivního hlediska. Pro vymezení předmětu správního řízení je však nezbytné použít přístup objektivní (viz body 24 a 27 usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 6 As 7/2005 - 97, cit. v bodě [7] shora).

[17] O subjektivním přístupu vrchního soudu svědčí i rozhodnutí ze dne 25. 9. 1998, čj. 6 A 85/96 - 24 (Soudní judikatura ve věcech správních, 3/2002, č. 972, s. 210, zvýraznění doplněno), v němž uvedl: „*Je zřejmé, že rozhodnutí, přestože vydaná podle stejného ustanovení zákona, mohou mít povahu rozhodnutí jednou předběžného a podruhé konečného. V rozsuzované věci právě o takový případ konečného rozhodnutí jde, jak na to správně zástupce žalobce poukázal. Rozhodnutí ve věci vydané není předběžné (např. ve vztahu k nějakému řízení restitučnímu), protože jeho účelem bylo toliko vyřešit otázku majetkové dispozice s nemovitostmi (§ 17 odst. 1 zákona o půdě). Vyřešit tuto otázku konečným způsobem bylo smyslem celého řízení, protože od jejího zodpovězení se bezprostředně odvíjí přesun majetkové dispozice se spornými nemovitostmi na Pozemkový fond České republiky (§ 17 odst. 1 zákona o půdě, zákon ČNR č. 569/1991 Sb.), a právě o tento přesun také ve věci šlo; to je ostatně zřejmé z podnětů k rozhodnutím, zasláním územním pracovištěm pozemkového fondu.*“ Vrchní soud tak dospěl k závěru, že není-li rozhodnutí v pochybnostech vydáno za účelem posouzení předběžné otázky, nemá předběžnou povahu, a není tak vyloučeno ze soudního přezkumu.

[18] Nabízí se otázka, zda by neměla být v důsledku současné judikatury NSS k definici rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS cit. v bodě [7] shora) a k vymezení rozhodnutí předběžné povahy dle § 70 písm. b) (viz bod [19] níže) opuštěna judikatura vrchního soudu citovaná v bodě [14] shora. Nelze ani přehlédnout úmysl zákonodárce, dle něhož mělo mít rozhodování v pochybnostech význam pouze pro určení, zda předmětný majetek spravuje Pozemkový fond. Vládní návrh zákona o půdě v § 11 odst. 4 obsahoval tuto formulaci (Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Federální shromáždění 1990-1992, tisk č. 393, www.psp.cz): „*V pochybnostech o tom, které nemovitosti spravuje pozemkový fond, rozhoduje ministerstvo zemědělství České republiky a ministerstvo zemědělství a výživy Slovenské republiky.*“ Po projednání ve výborech obou sněmoven bylo navrženo odlišné znění (tisk č. 547): „*V pochybnostech o tom, zda se jedná o nemovitosti, na které se vztahuje tento zákon, rozhodují příslušné ústřední orgány státní správy republiky.*“ Úmysl zákonodárce byl takový, že rozhodování v pochybnostech mělo určit pouze subjekt oprávněný spravovat půdu ve vlastnictví státu. Vrchní soud pro tento případ vyslovil názor, že rozhodnutí v pochybnostech je přezkoumatelné soudem (viz bod [17] shora). Teprve aplikační praxí došlo k extenzi rozhodování v pochybnostech i na projednání restitučních nároků, tedy mimo záměr historického zákonodárce.

V/2

Rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

[19] Nejvyšší správní soud definoval znaky rozhodnutí předběžné povahy v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005 - 64: „*Vzhledem k výše uvedenému právnímu názoru Ústavního soudu musí proto rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).*“ Rozšířený senát v bodě 46 usnesení čj. 6 As 7/2005 - 97 (cit. v bodě [7] shora) shrnul, že rozhodnutí je předběžné povahy, je-li samotné věcné posouzení věci vyhrazeno konečnému rozhodnutí a pokud dočasné rozhodnutí pozbývá svých účinků s nabytím právní moci konečného rozhodnutí. Je třeba zdůraznit, že aby bylo rozhodnutí předběžné povahy, je třeba, aby pozbylo s právní mocí finálního rozhodnutí všech svých účinků.

[20] Rozhodnutí v pochybnostech dle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (resp. § 3 odst. 3 lesního zákona) neupravuje poměry osob pouze předběžně či dočasně, ani nezajišťuje věci nebo osoby a ani zatímně nefixuje určitý stav. Objektivním předmětem tohoto typu řízení v pochybnostech je konečné vyřešení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu a zda se na něj aplikují právní normy sloužící jeho ochraně. Rozhodnutí nemá dočasný (provizorní) charakter, nýbrž definitivní. Rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu může být využito (či dokonce jeho vydání iniciováno) v řízení s odlišným předmětem řízení pro posouzení předběžné otázky. Ostatně to je tento konkrétní případ. Obě řízení jsou však řízeními samostatnými s vlastním (odlišným) předmětem řízení a odlišnými účinky (viz níže bod [22]).

[21] S tím, že rozhodnutí v pochybnostech nemá dočasný charakter, souvisí i otázka naplnění (resp. absence) procesního znaku definice rozhodnutí předběžné povahy. V rozsudku čj. 2 Afs 183/2005 - 64 (cit. v bodě [19] shora, zvýraznění doplněno) bylo zcela explicitně vyřčeno, že o otázce, která je předmětem rozhodnutí předběžné povahy, je definitivně rozhodnuto „*v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním)*“. V případě rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona však nemusí být vedeno žádné jiné řízení. Účelem rozhodnutí v pochybnostech je definitivní určení právního režimu pozemků, jejichž vlastník se zpravidla podřídí vydanému rozhodnutí v pochybnostech a bude se chovat v souladu s právními normami příslušného ochranného a majetkového režimu.

[22] Samozřejmě nastanou i situace, kdy s ohledem na subjektivní předmět řízení o rozhodnutí v pochybnostech bude toto rozhodnutí využito jako podklad pro jiná řízení [zde pro řízení dle § 17 odst. 6 zákona o půdě, nebo pro přestupkové řízení, řízení o uložení pokuty, řízení o uložení opatření souvisejících s ochranou zemědělského půdního fondu (např. uložení změny kultury) či pozemků určených k plnění funkcí lesa (rozhodnutí o zařazení lesa mezi lesy ochranné či zvláštního určení) atd.]. V neposlední řadě může dojít na podkladě rozhodnutí v pochybnostech k záznamu údaje o způsobu ochrany pozemku do katastru nemovitostí. Tato eventuální následně (či souběžně) vedená řízení a v nich vydaná rozhodnutí ovšem plně nekonsumují účinky rozhodnutí v pochybnostech. To je způsobeno především tím,

že rozhodnutí v pochybnostech má široké spektrum právních následků (ochrana pozemku, hospodaření na pozemku, vlastnické a užívací vztahy). Neexistuje pochopitelně žádné jiné řízení, jehož předmět by se vyznačoval stejným rozsahem. Druhým důvodem nemožnosti konzumace účinků rozhodnutí v pochybnostech je, že vydáním navazujícího rozhodnutí nedochází k nahrazení rozhodnutí v pochybnostech ani v této části. Tak např. v řízení o uložení pokuty dle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je posouzení otázky, zda je vůbec předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, předběžnou otázkou. Pokud existuje rozhodnutí v pochybnostech, je jím orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vede řízení o pokutě, vázán. Vydáním rozhodnutí o uložení pokuty však nepřestanou působit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Osoba, které byla udělena pokuta, může napadnout rozhodnutí o udělení pokuty ve správním soudnictví. Soud je oprávněn zrušit rozhodnutí o pokutě, nikoliv však současně rozhodnutí v pochybnostech (§ 75 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*). Rozhodnutí v pochybnostech bude proto působit i nadále.

[23] Stěžovateli je proto třeba dát za pravdu, že nemůže žádným jiným postupem (s výjimkou řádných a mimořádných opravných prostředků dle správního řádu a žaloby ve správním soudnictví) zvrátit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Rozhodnutím v pochybnostech, pokud řeší předběžnou otázku, jsou správní orgány v jiných řízeních a postupech vázány (§ 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 správního řádu), soudy z něho vychází (§ 135 odst. 2 o. s. ř. a § 52 odst. 2 s. ř. s.). To se týká nejen správních soudů, ale též soudů v občanském soudním řízení. Civilní soudy nejsou nadány pravomocí rušit správní rozhodnutí, kterými byla vyřešena předběžná otázka. V tomto případě přichází právě takováto kumulace správního řízení a soudního řízení dle části třetí občanského soudního řádu v úvahu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal rozhodnutí v pochybnostech, avšak stěžovatel může za účelem vyřešení sporu ohledně vlastnického práva k předmětným pozemkům podat žalobu na určení dle § 80 písm. c) o. s. ř. V něm bude soud vycházet z rozhodnutí v pochybnostech, avšak i kdyby dospěl k opačnému závěru než orgán ochrany zemědělského půdního fondu, nebude to mít žádný vliv na existenci ani právní moc rozhodnutí v pochybnostech, které bude i nadále vázat ostatní správní orgány. Nebude-li připuštěn soudní přezkum rozhodnutí v pochybnostech, budou tím zkrácena základní práva stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zkrácení takového práva by přitom bylo založeno nikoliv zákonem, ale judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[24] Protiústavnost dosavadní judikatury nepřipouštějící soudní přezkum rozhodnutí v pochybnostech ve správním soudnictví lze ilustrovat následujícím příkladem. Tělovýchovná jednota užívá rybník, který neslouží k chovu ryb, a přilehlou louku. Má za to, že její pozemky nejsou součástí zemědělského půdního fondu. V souvislosti s probíhající majetkovou transformací dojde k vydání rozhodnutí dle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, které určí, že pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu. Z toho se vyvodí příslušný majetkoprávní závěr (nabytí vlastnického práva ex lege, vydání pozemku, transformace užívacích vztahů atd.). Tělovýchovná jednota bude i nadále oprávněna rybník užívat, a to výlučně ke sportu, rekreaci, organizování sportovních a společenských událostí v obci. Zemědělskou půdu však nelze dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu využívat k nezemědělským účelům. Pokud by byl soudní přezkum rozhodnutí v pochybnostech, s nímž jednota nesouhlasí, vyloučen, naskýtala by se jí pouze dvojitá možnost. Buď požádá o vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, za což ovšem bude muset zaplatit poplatek, nebo bude rozhodnutí v pochybnostech ignorovat a dále pokračovat v nezemědělském užívání půdy. Tím se vystavuje nebezpečí udělení pokuty dle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. V řízení se bude jednota hájit tím, že pozemky nejsou součástí zemědělského půdního fondu. Správní orgán však bude rozhodnutím v pochybnostech v řízení o uložení pokuty vázán (§ 57 odst. 3 správního řádu). Správní soud z rozhodnutí

v pochybnostech bude při přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty vycházet (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), avšak nebude jej moci zrušit (nejedná se o jiný úkon ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.). Vydáním rozhodnutí o uložení pokuty nedochází k vyhasnutí účinků rozhodnutí v pochybnostech, které působí i nadále, a to jednak proto, že nemůže být formálně zrušeno, jednak proto, že má mnohem širší záběr působnosti. Třetí možností je, že jednota ukončí v důsledku rozhodnutí v pochybnostech svoji činnost na předmětných pozemcích, aby se podrobila požadavkům zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Ani tady ale nedojde k vydání žádného následného rozhodnutí, rozhodnutí v pochybnostech bude tím spíše rozhodnutím konečným (nemá předběžnou povahu).

[25] K závěru, že rozhodnutí v pochybnostech není rozhodnutím předběžné povahy ve vztahu k rozhodnutím dle restitučních předpisů (zde zákona o půdě), lze jednoznačně dospět i historickým argumentem. Již zákon č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, stanovil v § 3 orgánu okresního národního výboru pravomoc rozhodovat v pochybnostech, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu. Obdobné ustanovení bylo též v § 1 odst. 4 zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, následně bylo přežato i do zákona č. 334/1992 Sb. Taktéž zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon), upravoval v § 3 rozhodování v pochybnostech, zda je pozemek součástí lesního půdního fondu. Rovněž následující zákon o lesích (č. 61/1977 Sb.) obsahoval v § 2 odst. 3 rozhodování v pochybnostech, následně převzaté zákonem č. 289/1995. Zákon o půdě je však účinný teprve od 24. 6. 1991, je tedy vyloučeno, aby rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu či lesního zákona bylo rozhodnutím předběžné povahy ve vztahu k rozhodnutím dle zákona o půdě. Tento institut existoval již dávno před účinností zákona o půdě a měl (resp. dosud má) svůj vlastní obsah a význam nezávislý na existenci zákona o půdě.

VI.

[26] První senát proto shrnuje, že rozhodnutí v pochybnostech dle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není předběžné povahy, a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

[27] První senát postupuje věc rozšířenému senátu k posouzení dvou právních otázek: 1) zda je rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., 2) zda je rozhodnutí v pochybnostech dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

[28] Posouzení právních otázek uvedených v bodě [27] shora je podstatou všech přípustných kasačních námitek žalobce a zároveň výlučně na jejich právním zhodnocení spočívá kasační stížností napadené usnesení krajského soudu. První senát tedy závěrem navrhuje, aby rozšířený senát rozhodl přímo o celé kasační stížnosti.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Marie Součková, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková a JUDr. Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců v propadné lhůtě jednoho týdne ode dne, kdy zjistí důvody podjatosti (§ 8 odst. 5 s. ř. s.).

Účastníci se mohou vyjádřit k otázkám předloženým rozšířenému senátu ve lhůtě 2 týdnů od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 4. března 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu