



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **E. B.**, zast. JUDr. Danielem Honzíkem, advokátem se sídlem Londýnská 674/55, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 64/17, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Metrostav Vackov, a. s.**, se sídlem Zenklova 2245/29, Praha 8, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **II) Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zast. Mgr. Jakubem Kotrbou, advokátem se sídlem Těšnov 1/1059, Praha 1, **III) Městská část Praha 10**, se sídlem Vršovická 68/1429, Praha 10, **IV) Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.**, se sídlem Sokolovská 217/42, Praha 9, **V) Pražské služby, a. s.**, se sídlem Pod Šancemi 444/1, Praha 9, zast. Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 5. 2014, čj. 4006/2014-MZE-12142, sp. zn. 19PV4025/2014-12142, a ze dne 9. 5. 2014, čj. 84216/2013-MZE-12142, sp. zn. 19PV4023/2014-12142, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2014, čj. 3 A 75/2014 – 130,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2014, čj. 3 A 75/2014 – 130, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byly zamítnuty její žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 5. 2014, čj. 4006/2014-MZE-12142, sp. zn. 19PV4025/2014-12142, a ze dne 9. 5. 2014, čj. 84216/2013-MZE-12142, sp. zn. 19PV4023/2014-12142 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Žalovaný uvedenými

rozhodnutími zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutím Státního pozemkového úřadu, jimiž byla ve zkráceném přezkumném řízení zrušena rozhodnutí Ministerstva zemědělství - Pozemkového úřadu Praha (dále jen „PÚ Praha“) přiznávající stěžovatelce vlastnické právo k blíže specifikovaným pozemkům v katastrálním území Praha Žižkov a Strašnice dle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o půdě“).

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Výrokem I. rozhodnutí PÚ Praha ze dne 27. 12. 2012, čj. PÚ 1112/12 (dále jen „rozhodnutí PÚ 1112/12“), a ze dne 13. 12. 2012, čj. PÚ 712/12 (dále jen „rozhodnutí PÚ 712/12“), byla stěžovatelka určena vlastníci v rozhodnutí specifikovaných pozemků v katastrálním území Žižkov a Strašnice; výroky II. těchto rozhodnutí nebyl uznán nárok stěžovatelky k jiným v rozhodnutí uvedeným pozemkům v katastrálním území Žižkov a Strašnice.

[3] Rozhodnutími Státního pozemkového úřadu ze dne 11. 12. 2013, čj. SPÚ 526943/2013 a ze dne 6. 1. 2014, čj. SPÚ 550678/2013, byly ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), oba výroky rozhodnutí PÚ 1112/12 zrušeny. Státní pozemkový úřad dále rozhodnutím ze dne 10. 12. 2013, čj. SPÚ 526885/2013, ve zkráceném přezkumném řízení zrušil i rozhodnutí PÚ 712/12.

[4] Rozhodnutí Státního pozemkového úřadu napadla stěžovatelka odvoláními, v nichž z pohledu nyní projednávané kasační stížnosti namítala, že všechna výše uvedená přezkumná řízení byla vedena nezákonně v rozporu s ustanoveními § 94 odst. 1 a 2 a § 95 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelka v odvolání dále namítala, že před vydáním všech napadených rozhodnutí Státního pozemkového úřadu již uběhla dvouměsíční subjektivní lhůta dle § 96 odst. 1 správního řádu.

[5] Žalovaný svými rozhodnutími změnil všechna napadená rozhodnutí Státního pozemkového úřadu tak, že podle nového výroku se rozhodnutí PÚ 1112/12 a 712/12 ruší a věc se vrací správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. Podle žalovaného byly splněny všechny zákonné podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. Subjektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení uvedená v ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu se v případě zkráceného přezkumného řízení neaplikuje, neboť se uplatní pouze lhůta 15 měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 téhož zákona.

III. Řízení před městským soudem

[6] Proti rozhodnutím žalovaného podala stěžovatelka žaloby dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítala, že v projednávaném případě nebyly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení Státním pozemkovým úřadem z důvodu složitosti věci týkající se restitučních nároků dle zákona o půdě. Ve zkráceném řízení neměla stěžovatelka možnost se bránit. Zkrácené přezkumné řízení nelze podle žaloby zahájit, resp. vydat v něm rozhodnutí,

pokračování

po uplynutí dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl. Tato lhůta nebyla podle stěžovatelky splněna.

[7] Městský soud napadeným rozsudkem žaloby stěžovatelky jako nedůvodné zamítl. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že stěžovatelka netvrdila, v čem konkrétně spočívá složitost projednávané věci, ani které podmínky vedení zkráceného přezkumného řízení nebyly splněny. I v komplikované věci lze podle městského soudu nalézt zjevné porušení právního předpisu. K námitce týkající se aplikace subjektivní lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu ve shodě s žalovaným uvedl, že tato lhůta se ve vztahu ke zkrácenému nezakumnému řízení neaplikuje. Prvním úkonem ve věci je totiž vydání rozhodnutí a nevydává se tak samostatné usnesení o zahájení řízení.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[8] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka považuje závěr městského soudu ohledně aplikace subjektivní lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu pro zahájení zkráceného přezkumného řízení za nesprávný. Odkázala přitom na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013 – 45 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), podle něhož se i na zkrácené přezkumné řízení použije subjektivní dvouměsíční lhůta pro zahájení řízení. Napadený rozsudek je podle kasační stížnosti nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal s námitkou, podle níž v projednávané věci došlo k souběhu přezkumného a zkráceného přezkumného řízení. Nevyložil dále, proč se na projednávanou věc neaplikuje ustanovení § 94 odst. 2 správního řádu. Městský soud podle stěžovatelky přehlédl, že žalobami byla napadena i rozhodnutí Státního pozemkového úřadu. Ve zbytku je v kasační stížnosti blíže rozveden průběh restitučního řízení ve věci stěžovatelky a povaha jejích tvrzených vlastnických nároků.

[10] Osoba zúčastněná na řízení I) se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 23. 1. 2015, kterým vyslovila nesouhlas se stěžovatelkou uvedeným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Z pohledu nyní projednávané kasační stížnosti lze dále zmínit námitky, podle nichž byly splněny všechny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení a porušení právního předpisu bylo zjevné ze spisového materiálu. Žádné z napadených správních rozhodnutí nezaložilo vlastnické právo stěžovatelky k předmětným nemovitým věcem. Osoba zúčastněná na řízení I) proto navrhla, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[11] Žalovaný ve vyjádření ze dne 2. 2. 2015 navrhl kasační stížnost zamítnout. Podle žalovaného byla v projednávané věci dvouměsíční subjektivní lhůta pro zahájení zkráceného přezkumného řízení dodržena; vyslovil přitom pochybnosti o pravomoci správního soudu rozhodovat v posuzovaném případě a o aplikovatelnosti závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na posuzovanou věc. Žalovaný se ve vyjádření dále věnoval otázce oprávněnosti restitučních nároků stěžovatelky.

[12] Osoby zúčastněné na řízení II) a V) se vyjádřeními ze dne 2. 2. 2015 ztotožnily s vypořádáním věci městským soudem a navrhly zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelky.

[13] Stěžovatelka v replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) setrvala na svých již uplatněných tvrzeních.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[14] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[15] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajského soudu (zde městského) vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek z těchto důvodů, přičemž přihlédl k námitce nepřezkoumatelnosti uplatněné stěžovatelkou, a vyvodil následující závěry.

[16] Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byla zpochybněna pravomoc soudu rozhodovat v soudním řízení správním, věnoval se Nejvyšší správní soud nejprve posouzení této otázky. Stěžovatelka napadla žalobami rozhodnutí žalovaného, jimiž byla zamítnuta její odvolání proti rozhodnutím Státního pozemkového úřadu, kterými Státní pozemkový úřad ve zkráceném přezkumném řízení zrušil rozhodnutí PÚ 1112/12 a 712/12. Správními orgány tedy nebylo rozhodováno o soukromoprávní otázce, tedy o tom, zda stěžovatelka má nárok na vydání předmětných nemovitostí, který jí byl rozhodnutím PÚ 1112/12 a 712/12 přiznán či nikoli. Napadena byla rozhodnutí procesní povahy, která jsou, jak správně uvedl městský soud, v souladu s usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 9. 2011, čj. Konf 65/2010 – 21, přezkoumatelná ve správním soudnictví.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je zpravidla možné se zabývat dalšími kasačními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004 – 105, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

[18] Podle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal s tím, že žalobami byla napadena i rozhodnutí předcházející rozhodnutím žalovaného. Nevypořádal se údajně ani s námitkou týkající se souběžného vedení přezkumného a zkráceného přezkumného řízení žalovaným a námitkou ohledně aplikovatelnosti podmínek vedení přezkumného řízení dle § 94 odst. 2 správního řádu na projednávanou věc.

[19] K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí soudů Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci uplatněnou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné

pokračování

či vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou z včasně uplatněných námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010 – 60, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 – 64, ze dne 30. 11. 2007, čj. 4 Ads 21/2007 – 77, nebo ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/20047 – 73).

[20] Stěžovatelka na titulní straně svých žalob uvedla, že tyto směřují i proti rozhodnutím Státního pozemkového úřadu předcházejícím rozhodnutím žalovaného. Nicméně dále se v žalobách sama věnuje pouze nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, což je zřejmé z pasáží žalob týkajících se rozhodovací pravomoci soudu. Z nich mimo jiné vyplývá, že stěžovatelka napadá rozhodnutí, jimiž se zkrácená přezkumná řízení končí. Těmi jsou v projednávané věci rozhodnutí žalovaného. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[21] Nelze přisvědčit tvrzení, že se městský soud nevypořádal s námitkou týkající se souběžného vedení přezkumného a zkráceného přezkumného řízení žalovaným. Stěžovatelka toto uplatnila jako součást žalobní námítky stěžovatelky, podle které se v posuzovaném případě jedná o natolik složitou věc, že nelze vést pouhé zkrácené přezkumné řízení. Stěžovatelka nadto neuvedla, jaké „řádné“ přezkumné řízení žalovaný v jejím případě vede a čeho se týká. Městský soud k tomu uvedl, že se jedná o zcela obecnou námitku, přičemž stěžovatelka nepochybnila, že byly naplněny zákonné podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. Tento závěr je podle názoru Nejvyššího správního přezkoumatelný. Závěr městského soudu v tomto ohledu je sice velmi stručný, nicméně vystihuje podstatu rozhodnutí o námitce. Městský soud se dále podle kasační stížnosti nevypořádal s námitkou, že se na projednávanou věc vztahuje ustanovení § 94 odst. 2 správního řádu. K tomu Nejvyšší správní soud uzavírá, že takovou námitku stěžovatelka v žalobním řízení nevznesla, svojí povahou není námitkou, kterou by se městský soud musel zabývat z úřední povinnosti, proto není vadou napadeného rozsudku, že se k této otázce nevyjádřil.

[22] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je tedy stěžejní, zda se i na zkrácené přezkumné řízení aplikuje subjektivní dvouměsíční lhůta k zahájení řízení či nikoli.

[23] Stěžovatelka v žalobách namítala, že tato lhůta marně uplynula, a zkrácené přezkumné řízení proto nemohlo být zahájeno, resp. nemohla být vydána rozhodnutí Státního pozemkového úřadu. Městský soud s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 As 68/2010 – 60, ze dne 1. 3. 2011, čj. 1 As 8/2011 – 64, a ze dne 2. 11. 2012, čj. 8 As 57/2010 – 56 a 8 As 58/2010 – 66, posoudil námitku stěžovatelky jako nedůvodnou. Konstatoval, že ve zkráceném přezkumném řízení je prvním úkonem ve věci vydání rozhodnutí, nelze proto na něj vztahovat lhůtu pro zahájení řízení samostatným usnesením jako v „běžném“ přezkumném řízení.

[24] Správní řád upravuje zkrácené přezkumné řízení v ustanovení § 98, podle něhož *[j]estliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokažování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.* Jednou z podmínek pro přezkumné řízení je splnění zákonných lhůt. Subjektivní lhůtu pro zahájení přezkumného řízení stanoví ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl.

[25] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 A 74/2013 – 45, sjednotil rozhodovací praxi zdejšího soudu, přičemž nepřisvědčil právnímu názoru vyslovenému v rozsudcích, na které odkazoval městský soud v napadeném rozsudku. Podle rozšířeného senátu je přezkumné řízení chápáno jako výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Je proto nezbytné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně.

[26] Jak dále konstatoval rozšířený senát, „[z]krácené přezkumné řízení navíc představuje výjimku z obecného „řádného“ přezkumného řízení. Není důvod, proč právní jistotu účastníků v případě zkráceného přezkumného řízení omezovat více než v případě „řádného“ přezkumného řízení, které nelze zabývat po uplynutí lhůt uvedených v § 96 odst. 1 správního řádu. „Řádné“ přezkumné řízení navíc podstatně více šetří práva účastníků, neboť se před vydáním rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu mohou vyjádřit mj. k správním orgánem spatřované nezákonnosti pravomocného přezkoumávaného rozhodnutí a k otázce zásahu do práv nabytých v dobré víře a proporcionality. Naproti tomu v případě zkráceného přezkumného řízení jsou účastníci postaveni před hotovou věc, neboť prvním úkonem, který je jim intimován, je až rozhodnutí o změně či zrušení pravomocného přezkoumávaného řízení. V důsledku právního názoru, který aplikaci lhůt dle § 96 odst. 1 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení vylučoval, je toto výjimečné zkrácené přezkumné řízení pro přezkumný orgán „komfortnější“. V případě, že zjistí informaci, která nasvědčuje, že pravomocné rozhodnutí je nezákonné, není totiž nucen postupovat rychle a efektivně a šetřit práva účastníků a dotčených osob tím, že by v přísných lhůtách dle § 96 odst. 1 správního řádu zabýval „řádné“ přezkumné řízení a účastníkům by tak umožnil se vyjádřit, nýbrž může spoléhat, že v mnohem benevolentnější lhůtě dle § 97 odst. 2 správního řádu vyřídí věc „od stolu“.“

[27] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku uzavřel, že z výše uvedených důvodů je rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení možné vydat pouze v subjektivní dvouměsíční lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu.

[28] Na základě těchto skutečností shledal zdejší soud v projednávané věci napadený rozsudek nezákonným, neboť městský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace dvouměsíční subjektivní lhůty pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení a z tohoto důvodu se nezabýval tím, zda byla rozhodnutí Státního pozemkového úřadu v této lhůtě vydána či nikoli.

VI. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl v posuzovaném případě k závěru, že městský soud zatížil svůj rozsudek vadou spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, pro kterou Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. větou první před středníkem napadený rozsudek zrušil.

[30] V dalším řízení je krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, podle něhož je rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení možné vydat nejpozději v subjektivní dvouměsíční lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu. Městský soud proto ve smyslu uplatněných žalobních námitek posoudí, zda byla tato lhůta pro vydání rozhodnutí Státního pozemkového úřadu 11. 12. 2013, čj. SPÚ 526943/2013, ze dne 6. 1. 2014, čj. SPÚ 550678/2013 a ze dne 10. 12. 2013, čj. SPÚ 526885/2013, v projednávané věci splněna či nikoli.

pokračování

[31] Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí městský soud též o nákladech 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 22. července 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu