



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **D. N.**, zastoupen JUDr. Josefem Tichým, advokátem se sídlem Šaldova 217/7, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Václav Brejcha**, se sídlem Rooseveltova 627, Litoměřice, o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 12. 9. 2016, č. j. 49148/2016-MZE-12151, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2021, č. j. 5 A 202/2016 - 67,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 12. 11. 2014 podala osoba zúčastněná na řízení ohlášení, na základě něhož Ministerstvo zemědělství, Krajská agentura pro zemědělství a venkov, zahájilo řízení o změně evidovaných údajů v evidenci půdy podle § 3g zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (dále jen „zákon o zemědělství“), týkající se půdního bloku s kódem 5704/3, ležícího na pozemcích par. č. 225/1 a 186/1 v k. ú. obce Brňany (dále jen „zemědělské pozemky“), jehož dosavadním uživatelem byl žalobce. V průběhu správního řízení žalobce za právní titul k užívání pozemků označil mj. nájemní smlouvu uzavřenou dne 1. 10. 2001 mezi obcí Brňany a jeho otcem, panem S. N. (dále jen „nájemní smlouva“), smlouvu o darování zemědělského podniku uzavřenou dne 1. 12. 2011 mezi žalobcem a jeho otcem (dále jen „darovací smlouva“) a periodický výpis o placení nájemného žalobcem. Osoba zúčastněná na řízení pak právní důvod užívání zemědělských pozemků prokazovala pachtovní smlouvou uzavřenou dne 10. 11. 2014 s obcí

Brňany (dále jen „pachtovní smlouva“), výše uvedenou nájemní smlouvou uzavřenou mezi právním předchůdcem žalobce a obcí a její výpovědí ze strany obce ze dne 3. 4. 2014.

[2] Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 5. 4. 2016, č. j. SZIF/2016/0299585, oznámení o provedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy, kterým oznámil žalobci, že došlo ke změně uživatele, přičemž novým uživatelem se stala osoba zúčastněná na řízení. Proti oznámení správního orgánu I. stupně podal žalobce námítky, kterým ministr zemědělství nevyhověl.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl. Městský soud v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 3 As 187/2014, posoudil, zda se správní orgány správně vypořádaly s otázkou, zda žalobci ke dni zahájení řízení svědčil právní titul k užívání daných zemědělských pozemků. Soud konstatoval, že žalobce dokládal právní titul k užívání pozemků výlučně nájemní smlouvou uzavřenou mezi jeho otcem a obcí Brňany. Tato nájemní smlouva neobsahovala doložku svědčící o zveřejnění záměru obce pozemky pronajmout podle § 41 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném v době uzavření nájemní smlouvy (dále jen „zákon o obcích“). Soud proto hodnotil, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav a dospěly ke správnému závěru, že záměr obce nebyl ve smyslu § 39 zákona o obcích zveřejněn, a smlouva je tak neplatná od samého počátku. V případě neplatnosti smlouvy od počátku nelze uvažovat o tom, že se žalobce stal nájemcem těchto pozemků na základě smlouvy o převodu podniku uzavřené s jeho otcem (formálně označené jako darovací smlouva).

[4] Posouzení platnosti nájemní smlouvy představuje soukromoprávní spor, jehož rozhodnutí přísluší nalézacímu soudu v občanskoprávním řízení. Správní orgány sice měly povinnost pro účely rozhodnutí o aktualizaci evidence půdy posoudit, zda žalobci ke dni zahájení řízení svědčil právní titul užívání pozemků, avšak nebylo jejich povinností provádět rozsáhlé dokazování, jaké by bylo provedeno při řešení tohoto sporu nalézacím soudem. Rozsah posuzování otázky správními orgány by měl odpovídat účelu řízení, jímž je provedení záznamu do evidence využití půdy sloužící k ověřování správnosti údajů uvedených v žádosti o dotaci a ke kontrole plnění podmínek dotace. Posouzení správních orgánů má povahu úsudku o předběžné otázce. V případě, že následně po provedení aktualizace nalézací soud rozhodne tak, že žalobci svědčí nájemní právo k zemědělským pozemkům, provede se na základě rozhodnutí soudu nová aktualizace v evidenci půdy.

[5] Soud přitom shledal, že správní orgány postupovaly v souladu s § 2 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), jejichž ustanovení jsou v této věci použitelné jako obecné zásady správního řízení, neboť jinak se na dané řízení správní řád nepoužije. Správní orgán I. stupně vyzval žalobce i obec Brňany, aby předložili důkazy k prokázání zveřejnění záměru obce pronajmout dané pozemky v souladu se zákonem o obcích. Žalobce na výzvu uvedl, že nájemní smlouva splňovala v době svého vzniku veškeré náležitosti vyplývající ze zákona o obcích a pronajímatel také považoval smlouvu za platnou, neboť se ji pokusil ukončit výpovědí. Na pozdější výzvu k předložení důkazů již vůbec nereagoval, důkazy navrhl až v námítkách proti oznámení správního orgánu I. stupně. Obec Brňany naopak sdělila, že nemůže dohledat zápis ze zasedání zastupitelstva, kde by byla projednána tato nájemní smlouva, ani doložit zveřejnění záměru dané pozemky pronajmout. Žalobcem navržené důkazy v námitkovém řízení (správní orgán by měl zjistit, jak obec zveřejňovala záměry způsobem v místě obvyklém, zda obec v téže době pronajímala i jiné pozemky a jak u nich postupovala při zveřejňování, kdo se na tom podílel, případný výslech odpovědných osob) nebyl žalovaný povinen provést, neboť by překročil rozsah dokazování, který lze po správním orgánu v řízení tohoto typu požadovat a který je naopak vyžadován po nalézacím soudu rozhodujícím autoritativně o právech a povinnostech účastníků. Provedením navržených důkazů by nadto

pokračování

žalovaný nemohl dospět k jednoznačnému a spolehlivému závěru, že způsobem stejným jako v jiných případech obec postupovala i v případě dané nájemní smlouvy.

[6] Soud nesouhlasil ani s námitkou žalobce, dle kterého správní orgány nešetřily jeho práva nabytá v dobré víře. Absolutní neplatnost nájemní smlouvy z důvodu, že nebyl zveřejněn záměr obce pronajmout předmět nájmu, vychází přímo z § 39 odst. 1 zákona o obcích. Správní orgán se od tohoto zákonného ustanovení nemůže odchýlit s odkazem na dobrou víru smluvní strany.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Pokud jde o naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., stěžovatel konkrétně namítal, že skutkový závěr o tom, zda byly splněny náležitosti vyplývající ze zákona o obcích významné pro platnost nájemní smlouvy (záměr byl skutečně zveřejněn, doba, po kterou se tak případně stalo, zda byl záměr vyvěšen na úřední desce obecního úřadu či byl záměr zveřejněn jiným způsobem v místě obvyklým a jakým), nemá oporu ve spise a při jeho zjišťování byla porušena pravidla správního řízení takovým způsobem, že to mělo vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Pro stěžovatele bylo zcela nemožné vyhovět požadavkům kladeným správními orgány. Přitom označil důkazy, které mohly a měly být za uvedeným účelem provedeny, avšak provedeny nebyly. Stěžovatel současně uvedl skutečnosti nepřímo vedoucí k závěru, že záměr byl zveřejněn.

[9] Stěžovatel nemohl v reakci na výzvu správního orgánu I. stupně sdělit nic dalšího, než že smlouva v době uzavření splňovala všechny náležitosti a že i pronajímatel ji považoval za platnou, neboť se ji pokusil vypovědět, a stěžovatel navíc do té doby pozemky nerušeně za úplatu užíval. Stěžovatel mohl poukázat pouze na okolnosti jemu známé, nájemní smlouvou totiž uzavřela jiná osoba (jeho otec). Naopak odpověď obce na výzvu správního orgánu I. stupně byla vyhýbavá a účelová. Podle § 95 zákona o obcích je obec povinna zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva věnovat zvýšenou pozornost a zápis musí uložit na obecním úřadu k nahlédnutí. V určitých mimořádných situacích (např. povodeň či požár) může dojít k tomu, že obec nemůže zápis dohledat, ovšem v takovém případě by to obec měla sdělit. Povinností správního orgánu I. stupně bylo proto vyžádat si doplňující vyjádření obce, jak to stěžovatel navrhl v námitkách proti oznámení správního orgánu I. stupně.

[10] Ve vztahu ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pak stěžovatel tvrdil, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku povahy hodnocení platnosti nájemní smlouvy pro účely řízení o aktualizaci evidence půdy. Možnost řešit spor v soukromoprávním soudním řízení nemůže být důvodem k opomenutí vyřešit skutkovou otázku zveřejnění záměru v daném správním řízení. Postup správních orgánů (následně potvrzený městským soudem) byl v rozporu s § 3 s. ř., neboť jim ke zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, postačovala výzva stěžovateli k předložení důkazů mimo jeho dispoziční sféru.

[11] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z dokazování, které proběhlo v souladu s účelem tohoto správního řízení, jednoznačně vyplynulo, že záměr pronajmout zemědělské pozemky nebyl zveřejněn. Pokud by došlo ke zveřejnění jiným způsobem, obec by tuto skutečnost uvedla v odpovědi na výzvu správního orgánu I. stupně. Skutečnost, že se obec pokusila nájem vypovědět, nesvědčí o zveřejnění záměru, ale pouze o tom, že si obec

této vady nebyla vědoma. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Dle § 3a odst. 1 zákona o zemědělství, ve znění účinném do 31. 12. 2014, které se na projednávaný případ použije v souladu s přechodnými ustanoveními (čl. II) zákona č. 179/2014 Sb., novelizujícího zákon o zemědělství v průběhu tohoto správního řízení, slouží evidence využití půdy *ke ověřování správnosti údajů uvedených v žádosti, jejichž předmětem je dotace (...), ke kontrolám plnění podmínek poskytnutí dotace, pro evidenci ekologického zemědělství, pro evidenci ovocných sadů, pro evidenci pěstování geneticky modifikované odrůdy (...), pro uplatnění nároku na vrácení spotřební daně, pro evidenci pěstování máku setého a konopí a pro evidenci území určeného k řízeným rozlívům povodní.*

[16] Podle § 3g odst. 1 písm. b) tohoto zákona jestliže dojde ke změně uživatele půdního bloku, popřípadě dílu půdního bloku, je dosavadní uživatel, kterého se tato skutečnost týká, povinen ji ohlásit nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy nastala, ministerstvu (dále jen "ohlášení změny") a předložit doklad prokazující právní důvod užívání zemědělské půdy. Při ohlášení změny poskytne ministerstvo odbornou pomoc. Ohlášení změny se podává na formuláři vydaném ministerstvem.

[17] Ustanovení § 3g odst. 3 písm. a) věta první téhož zákona stanoví, že *zjistí-li ministerstvo, že ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2 je v rozporu s údaji vedenými v evidenci půdy, vyzve uživatele, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, popřípadě uživatele dotčeného tímto ohlášením k předložení písemné dohody odstraňující vzájemný rozpor nebo k předložení dokladu prokazujícího právní důvod užívání zemědělské půdy, která se stala předmětem rozporu, a to ve lhůtě stanovené ministerstvem, která nesmí být kratší než 15 dnů ode dne doručení výzvy.*

[18] Podle § 3g odst. 4 písm. b) tohoto zákona *ministerstvo provede aktualizaci evidence půdy podle ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2, jestliže ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení je doloženo písemnou dohodou podle odstavce 3 nebo uživatel, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, předložil doklad prokazující právní důvod užívání zemědělské půdy, která se stala předmětem rozporu podle odstavce 3. Ministerstvo vydá osobě, která ohlásila změnu, jakož i dalším osobám, pokud se jich změna týká, oznámení o provedení změny v evidovaných údajích.*

[19] Naopak podle § 3g odst. 5 b) téhož zákona *ministerstvo aktualizaci evidence půdy podle ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2, neprovede a tuto skutečnost s uvedením důvodu oznámí písemně uživateli, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2, jestliže uživatel, který učinil ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, nedoložil písemnou dohodu podle odstavce 3 nebo doklad prokazující právní důvod užívání zemědělské půdy, která se stala předmětem rozporu podle odstavce 3.*

[20] Dle § 3g odst. 6 zákona *jestliže v důsledku ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení podle odstavců 1 a 2 mají být aktualizovány údaje týkající se půdního bloku, popřípadě dílu půdního bloku uživatele, který nepodal ohlášení změny, popřípadě ohlášení zařazení, a na základě výzvy podle odstavce 3*

pokračování

nedoložil písemnou dohodu nebo neprokázal právní důvod užívání půdního bloku, popřípadě dílu půdního bloku, ministerstvo mu písemně oznámí změnu evidovaných údajů do 15 dnů ode dne, kdy aktualizaci evidence půdy provede.

[21] Podle § 3g odst. 7 tohoto zákona *proti oznámení podle odstavce 5 nebo 6 může uživatel podat ministerstvu nejpozději do 15 dnů ode dne jeho doručení písemnou námitku, která musí být odůvodněna. Podaná námitka nemá odkladný účinek. O podané námitce rozhodne ministr zemědělství na základě návrhu jím ustavené zvláštní námitkové komise. Písemné vyhotovení rozhodnutí o námitkách se doručuje uživateli a je konečné.*

[22] Konečně podle § 3g odst. 14 zákona o zemědělství *na řízení podle odstavců 1 až 13 se nevztahuje správní řád, s výjimkou lhůt a doručování.*

[23] Povahou řízení o aktualizaci evidence využití půdy se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 9. 7. 2015, č. j. 3 As 187/2014 - 37 (a své závěry potvrdil např. v rozsudcích ze dne 19. 12. 2019, č. j. 8 As 261/2018 - 58, ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 69/2020 - 30, či ze dne 26. 11. 2021, č. j. 10 As 342/2019 - 32), na který odkazovaly obě strany sporu i městský soud. V něm kasační soud uvedl, že do pravomoci správních orgánů spadá posouzení otázky, zda stěžovateli svědčí právní titul užívání zemědělských pozemků. Rozhodnutí této otázky přísluší nalézacímu soudu v občanskoprávním řízení, současně je však vyřešení této otázky podstatné pro případné provedení aktualizace evidence půdy. V řízení o aktualizaci evidence půdy je správní orgán povinen samostatně posoudit, zda ohlašovatel či dotčenému uživateli svědčí právní titul užívání půdy. Tuto otázku řeší proto, aby mohl v rámci své kompetence provést případnou aktualizaci evidence, nikoli proto, aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech subjektů nájemního vztahu. Přestože se na řízení ve věci aktualizace evidence půdy nevztahuje správní řád, s výjimkou lhůt a doručování, § 57 s. ř., který upravuje právě situaci, kdy vydání správního rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, lze aplikovat analogicky. Rozhodnutí uvedeného soukromoprávního sporu náleží do pravomoci civilního soudu, jehož rozsudkem by byl správní orgán přiměřeně dle § 57 odst. 3 s. ř. vázán. Rozhodnutí civilního soudu tedy může případně vést k další aktualizaci evidence zemědělské půdy.

[24] Platí nicméně, že samotný zápis do evidence využití půdy má čistě deklaratorní charakter. Zákon o zemědělství dovoluje správnímu orgánu toliko posoudit podnět či ohlášení podle § 3g zákona o zemědělství z toho hlediska, zda splňuje v kontextu veškerých v řízení doložených dokumentů všechny znaky požadované pro provedení změny v evidenci půdy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 401/2017 - 25).

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že projednávaná věc je součástí širšího a dlouho se vlekoucího sporu mezi stěžovatelem, jeho otcem a osobou zúčastněnou na řízení. I v nyní přezkoumávaném řízení se objevilo mnoho sporných otázek, které nakonec správní orgány vedly k provedení změny v evidenci využití půdy ve prospěch osoby zúčastněné na řízení, a tento postup akceptoval jako zákonný také městský soud. Ministr zemědělství v usnesení ze dne 22. 7. 2015, č. j. 36013/2015-MZE-12151, rozhodoval o námitce stěžovatele proti oznámení původního správního orgánu I. stupně, toto oznámení zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně. Ministr zemědělství správní orgán I. stupně zavázal svým právním názorem, dle kterého je na darovací smlouvu vymezenou v bodě 1 tohoto rozsudku třeba hledět jako na smlouvu odpovídající právnímu institutu smlouvy o prodeji podniku a jako na smlouvu vyvolávající zamýšlené právní účinky. Stěžovatel tedy vstoupil do právního postavení nájemce zemědělských pozemků za předpokladu, že nájemní smlouva byla k datu nabytí účinnosti darovací smlouvy platná. Ministr zemědělství rovněž vyslovil pro správní orgán I. stupně závazný právní názor, že výpověď nájemní smlouvy vymezené v bodě 1 tohoto rozsudku nelze považovat za učiněnou platně, neboť byla adresována otci stěžovatele jakožto právnímu předchůdci,

přestože v té době byl již nájemcem stěžovatel. Tyto pro projednávanou věc zásadní otázky již nebyly předmětem současného sporu a ani se k nim nevztahovaly kasační námitky stěžovatele.

[26] V současné chvíli zůstává sporné posouzení pouze jediné otázky - zda stěžovateli svědčí právní titul užívání zemědělských pozemků, a to konkrétně nájemní smlouva uzavřená mezi obcí Brňany a předchozím nájemcem, žalobcovým otcem. Závěr o absolutní neplatnosti nájemní smlouvy totiž vedl správní orgány k závěru, že žalobce nemá právní titul k užívání pozemků a že jím naopak disponuje osoba zúčastněná na řízení.

[27] Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích *záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v orgánech obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.* Účelem zveřejnění záměru je především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost projevit sami zájem o nabytí věcí, resp. práv plynoucích z obecního majetku (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015).

[28] Platí přitom, že obec je povinna zveřejnit záměr na své úřední desce. Nepostačí, že je záměr zveřejněn též jiným způsobem v místě obvyklým. Jak ke způsobu zveřejnění záměru uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013, nelze se spokojit pouze s gramatickým výkladem citovaného ustanovení, neboť jeho text hovoří o zveřejnění „na úřední desce obecního úřadu“, přičemž připouštěna je „též“ možnost zveřejnit záměr „způsobem v místě obvyklým“. Je nutné vycházet především z účelu a smyslu právní úpravy a akcentovat, že veřejná nabídka je nástrojem toho, aby všem potenciálním zájemcům byla dána stejná možnost ucházet se o nemovitý majetek obce, resp. vyloučit, aby někteří zájemci mohli být při koupi či pronájmu nemovitostí obce upřednostněni. Metodě poměrování na základě principu proporcionality by totiž odporovalo „zrovnoprávnění“ zveřejnění záměru vyvěšením na úřední desce a způsobem v místě obvyklým (např. vyhlášením místním rozhlasem, vyvěšením na nástěnce, o níž mají vědomost pouze místní obyvatelé, apod.). Zmiňuje-li se v § 39 zákona o obcích možnost obce „též“ zveřejnit svůj záměr způsobem v místě obvyklým, jde jen o doplňkovou formu, která nemůže nahradit vyvěšení na úřední desce. Jinak řečeno, nad rámec (povinného) zveřejnění vyvěšením na úřední desce může obec svůj záměr nakládat s nemovitým majetkem dát občanům na vědomí i způsobem v místě obvyklým.

[29] Protože nájemní smlouva neobsahovala doložku podle § 41 zákona o obcích, dle něž *podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny*, bylo třeba zkoumat, zda byly splněny podmínky pro platné uzavření smlouvy, tj. zda byl záměr zveřejněn na úřední desce obce Brňany.

[30] Soud již výše uvedl, že se na řízení podle § 3g zákona o zemědělství nepoužije správní řád s výjimkou úpravy lhůt a doručování. Správní orgán je nicméně v tomto řízení povinen řídit se obecnými zásadami uvedenými v § 2 až § 8 s. ř., které aplikuje na základě § 177 odst. 1 s. ř. Správní orgán má mj. v souladu s § 3 s. ř. povinnost řádně zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky podle § 2 s. ř. Je tedy povinen náležitě objasnit, kdo užívá dané pozemky na základě platného právního titulu, a teprve poté může rozhodnout o navržených změnách v evidenci půdy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2016, č. j. 2 As 20/2016 - 29).

pokračování

[31] Právě rozsah povinností kladených na správní orgány v řízení podle § 3g zákona o zemědělství vyplývajících z § 3 s. ř. (jinak řečeno, jaké úkony byly správní orgány povinny učinit, aby skutkový závěr o nezveřejnění nájemní smlouvy na úřední desce obce zjistily, aniž by o něm byly důvodné pochybnosti) je jádrem sporu. Rozsah povinností správních orgánů je kromě povahy samotného řízení o aktualizaci evidence využití půdy ovlivněn i způsobem, jakým by při dokazování postupoval soud při řešení sporu v rámci občanského soudního řízení.

[32] Přestože správní orgán si pouze činí předběžný úsudek o platnosti nájemní smlouvy a autoritativně je ve věci oprávněn rozhodnout pouze nalézací soud v civilním řízení, není důvodu, aby správní orgány postupovaly při zjišťování skutkového stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, odlišným způsobem, než jaký by na věc při dokazování aplikoval nalézací soud. Ostatně takový závěr je logický i s ohledem na skutečnost, že budoucí soudní rozhodnutí v občanském soudním řízení, jímž by byla shledána platnost smlouvy, by byl následným pokladem pro provedení změny v evidenci využití půdy.

[33] Civilní soudy jsou přitom poměrně striktní při hodnocení toho, zda je smlouva absolutně neplatná pro nedodržení povinnosti předchozího zveřejnění záměru ve smyslu § 39 zákona o obcích. Dle judikatury Nejvyššího soudu má každá potenciální, tím spíše smluvní strana objektivně zachovanou možnost ještě před uzavřením příslušného právního úkonu s obcí ověřit si a zjistit, zda právní úkon, jenž za obec činí její starosta či místostarosta, a rovněž záměr o majetkoprávní dispozici projevený navenek právním jednáním starosty, skutečně odpovídá vůli obce tak, jak je zachycena v přijatém usnesení zastupitelstva. Pokud takové elementární prověření druhá smluvní strana neučiní, nemůže se později dovolávat dobré víry, že zákonem stanovené podmínky pro daný majetkoprávní úkon ze strany obce byly v daném případě splněny (viz rozsudek ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3785/2015, a ze dne 24. 3. 2020, sp. zn. 24 Cdo 3970/2019).

[34] Od druhé smluvní strany (a případně též jejího právního nástupce), která uzavírá nájemní smlouvu s obcí, je tedy vyžadováno, aby si před uzavřením smlouvy ověřila, zda obec splnila své zákonné povinnosti. V projednávaném případě mělo takové preventivní chování druhé smluvní strany spočívat v ověření, zda záměr pronajmout pozemky obec zveřejnila na své úřední desce, a zda tedy nehrozí, že by byla nájemní smlouva po jejím uzavření absolutně neplatnou.

[35] V této souvislosti je třeba také přihlédnout k pozdějšímu legislativnímu vývoji zákona o zemědělství. O nutnosti přizpůsobit povinnosti plynoucí z § 3 s. ř. důkazním standardům v nalézacím civilním řízení totiž svědčí i následný vývoj právní úpravy řízení o aktualizaci evidence využití půdy. Podle současného znění postupuje správní orgán v případech, kdy dochází k rozporu mezi ohlášením změny a údaji doposud uvedenými v evidenci, podle § 141 odst. 4 s. ř., který upravuje dokazování ve sporném řízení („*Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*“). Přestože na projednávaný případ je použitelná předchozí právní úprava, trend vývoje právní úpravy řízení podle § 3g zákona o zemědělství rovněž dokládá specifickou povahu pravidel pro dokazování oproti jiným správním řízením. Tato specifika vychází právě ze skutečnosti, že je správní orgán povinen učinit si předběžný úsudek o povaze vztahů, o kterých jinak rozhoduje nalézací soud v civilním řízení.

[36] Výše popsanou optikou je třeba hodnotit postup správních orgánů v nyní projednávané věci. Správní orgán I. stupně vyzval dne 10. 9. 2015 stěžovatele i obec Brňany, aby ve lhůtě pěti dnů ode dne doručení výzvy sdělili, zda byl záměr zveřejněn, a toto své tvrzení doložili. Stěžovatel na výzvu reagoval tak, že nepochybuje o tom, že nájemní smlouva byla zveřejněna. To dovozuje ze samotného chování obce, která se nájemní smlouvu pokusila v roce 2014

vypovědět, přijímala od něj nájemné a v pachtovní smlouvě uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení odkazovala na nájemní smlouvu a na její výpověď. Absolutní neplatnost nájemní smlouvy dle něj nenamítala ani obec, ani osoba zúčastněná na řízení. Obec Brňany pak na výzvu reagovala tak, že zveřejnění záměru nemůže doložit a nedohledala rovněž ani příslušný zápis ze zasedání zastupitelstva, kde by byla nájemní smlouva projednána.

[37] Správní orgány přitom za dané situace důkazní nouze neměly k dispozici jiné možnosti ke zjištění skutkového stavu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, k čemu by mohlo vést opakované zaslání výzvy obci, jak navrhuje stěžovatel, za situace, kdy obec tvrdila, že nemůže doložit zveřejnění záměru. Je to naopak stěžovatel, kterému v probíhajícím správním řízení „hrozilo“ zapsání změny uživatele půdního bloku do evidence využití půdy. Stěžovatel si přitom jakožto smluvní strana nájemní smlouvy měl být vědom skutečností souvisejících se zveřejněním záměru. Ta totiž určuje, zda je smlouva platná, či naopak absolutně neplatná, a je zásadní pro provedení změny v evidenci.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány dostaly své povinnosti dostatečně zjišťovat skutkový stav, pokud jde o otázku, zda byl na úřední desce obce Brňany zveřejněn záměr pronajmout zemědělské pozemky. Zodpovězení této otázky bylo zásadní pro určení, zda je nájemní smlouva uzavřená mezi obcí Brňany a právním předchůdcem stěžovatele platná či nikoli. Správní orgány i městský soud při stanovení rozsahu povinností vyplývajících z § 3 s. ř. správně zohlednily specifickou povahu řízení o aktualizaci evidence využití půdy podle § 3g zákona o zemědělství. Ačkoliv o dané otázce si musejí učinit vlastní úsudek správní orgány, nemohou přitom odhlížet od toho, jak by danou otázku zřejmě hodnotily soudy v občanském soudním řízení. To potvrzuje i pozdější vývoj právní úpravy obsažené v zákoně o zemědělství, která podřadila rozhodování o změnách v evidenci využití půdy pod tzv. sporné řízení podle § 141 s. ř.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[40] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložené soudem. V tomto řízení soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost a nadto jí ani žádné náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení

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

V Brně dne 3. února 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu