

Ochrana zemědělského půdního fondu: rozhodnutí v pochybnostech

Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy; kompetenční vyluka

Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80)

Věc: Český rybářský svaz, místní organizace Nýrsko, proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, o označení pozemků pod rybníkem jako součást zemědělského půdního fondu, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Prejudikatura: č. 886/2006 Sb. NSS a č. 1764/2009 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 77/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 419/01); srov. též Boh. A 347/1920; opačně č. 1649/2008 Sb. NSS.

Ministerstvo zemědělství - Ústřední pozemkový úřad zahájil na podnět žalobce správní řízení podle § 17 odst. 6 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), ve věci pozemků v katastrálním území Nýrsko. Jednalo se o pozemky, na nichž se nacházejí vodní nádrže, a o pozemky bezprostředně navazující. Pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako vodní plocha - vodní nádrž umělá a jako ostatní plocha - neplodná půda, ostatní komunikace a manipulační plocha. Podle sdělení žalobce jsou vodní nádrže využívány ke sportovnímu rybaření. V tomto řízení, vedeném pro účely určení správy majetku ve vlastnictví státu, se posuzovalo, zda se na předmětné nemovitosti vztahuje zákon o půdě. Protože není v kompetenci Ústředního pozemkového úřadu řešit otázku, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu, podal dne 9. 5. 2007 podnět Městskému úřadu Klatovy, odboru životního prostředí, k vydání rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Dne 3. 9. 2007 Městský úřad Klatovy rozhodl, že předmětné pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 11. 2007 částečně pozměnil odůvodnění rozhodnutí I. stupně, ke změně výroku nedošlo. Správní orgány nepřisvědčily námitkám stěžovatele vytkajícím nesprávné právní posouzení pojmu „rybník s chovem ryb“ a poukazujícím na to, že na předmětných pozemcích nikdy neprobíhala a ani v současné době neprobíhá žádná zemědělská výroba. Zaujaly stanovisko, že na některých součástech zemědělského půdního fondu, zejména příkladem uvedených v § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, zemědělská výroba přímo neprobíhá, ale přesto jsou součástí zemědělského půdního fondu. Dospěly dále k závěru, že zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nerozlišuje, za jakým účelem se ryby v rybníce chovají, tedy zda jde o intenzivní chov ryb nebo o chov ryb pro sportovní rybaření. Rybník s chovem ryb, byť pro sportovní rybařství, je součástí zemědělského půdního fondu, stejně tak jako všechny jeho součásti (tedy i hráze a další nezbytná zařízení).

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 16. 7. 2008 odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako nepřipustnou. V odůvodnění poukázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, čj. 10 Ca 41/2006-18, č. 1649/2008 Sb. NSS, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007-63, www.nssoud.cz, podle nichž rozhodnutí o tom, že pozemek je součástí zemědělského půdního fondu, vydané podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, je ve vztahu k rozhodnutí o vydání nemovitostí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě rozhodnutím předběžné povahy. Krajský soud shledal obdobu výše uvedené věci s nyní posuzovanou věcí. Konstatoval, 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 kraj a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách. Ústřední pozemkový úřad v této souvislosti zahájil řízení podle § 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 rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS. 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 rozhoduje s konečnou platností. Podle názoru soudu „v této fázi se ještě nezasahuje do práv a povinností žalobce. Jeho práva mohou být dotčena až finálním rozhodnutím, které teprve založí jeho případná práva a povinnosti“. Uzavřel, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí v pochybnostech o tom, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu, je úkonem správního orgánu předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., který je ze soudního přezkoumání vyloučen.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vytýkal soudu nezákonnost usnesení spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Podle stěžovatele nelze rozhodnutí žalovaného považovat za rozhodnutí předběžné povahy. Nejedná se totiž o rozhodnutí předběžné či dočasně upravující poměry osob či zatímně fixující určitý stav, nýbrž o rozhodnutí meritorní, a konečné v tom, že s konečnou platností určilo, že předmětné nemovitosti jsou součástí zemědělského půdního fondu. Dovožoval, že nemá jinou možnost, než v rámci správního soudnictví toto pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany

zemědělského půdního fondu zvrátit, protože v rámci řízení, které probíhá u Ústředního pozemkového úřadu, se již meritorně nerozhoduje o tom, zda nemovitosti jsou součástí zemědělského půdního fondu, ale o tom, zda se na nemovitosti vztahuje režim zákona o půdě. Ústřední pozemkový úřad bude při svém rozhodování vycházet z pravomocného rozhodnutí žalovaného. Napadené rozhodnutí také závažným způsobem zasahuje do práv stěžovatele, neboť je způsobilé do doby, než bude prokázán opak, stát se zásadním listinným důkazem pro rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě. V případě kladného rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu pak bude zásadním způsobem dotčen právní vztah stěžovatele k pozemkům, neboť takové rozhodnutí by znamenalo, že ve prospěch stěžovatele jako občanského sdružení působícího v oblasti tělovýchovy a sportu nebude moci být uplatněn režim podle § 14 zákona č. 290/2002 Sb., který představuje případný titul nabytí vlastnického práva k dotčeným pozemkům.

První senát při předběžné poradě dospěl k závěru, že existuje konflikt ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu. Šestý senát ve výše citovaném rozsudku čj. 6 As 7/2007-63 uvedl, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 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 první senát v rozsudku ze dne 27. 8. 2008, čj. 1 As 62/2008-75, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), vůbec není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. První senát poukázal na to, že princip jednotnosti a nerozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle § 3 odst. 3 lesního zákona byla posuzována shodně.

První senát také dospěl k názoru, že by bylo vhodné odklonit se od obou názorů reprodukováných výše. Domníval se, že rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle lesního zákona jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a nejsou předběžné povahy. Proto podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

První senát proto postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení dvou právních otázek:

1) zda rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.,

2) zda rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

14. Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, a dospěl ke kladnému závěru, neboť předkládající senát vyslovil právní názor, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007-63.

15. Pokud jde o rozsudek ze dne 27. 8. 2008, čj. 1 As 62/2008-75, bylo v tomto řízení předmětem přezkumu soudu rozhodnutí Krajského úřadu v Plzni, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně, který rozhodl o tom, že určité pozemky jsou ve smyslu § 3 odst. 3 lesního zákona pozemky určenými k plnění funkce lesa. Rozšířený senát konstatoval, že byť se citovaná rozhodnutí v pochybnostech vztahují k jiným ustanovením (zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v případě prvním a zákona o lesích v případě druhém), princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby tato rozhodnutí byla posuzována shodně. Předmětem těchto rozhodnutí je totožná otázka, a to posouzení, zda pozemek náleží do zemědělského půdního fondu, případně zda je určen k plnění funkce lesa, či nikoliv. Obě řízení mají shodný procesní režim, neboť se v nich postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 21 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a contrario, § 58 odst. 2 lesního zákona). Ostatně obdobným způsobem rozšířený senát postupoval v usnesení ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96, č. 1754/2009 Sb. NSS, v němž se zabýval posouzením otázky, zda má být vůči celnímu ručiteli vedeno samostatné řízení, přičemž rozpor v judikatuře byl spatřován v posouzení této otázky v řízení podle zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, na straně jedné a v řízení vedeném podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na straně druhé. Je-li tedy nezbytné, aby se rozhodnutí v pochybnostech podle obou zákonů posuzovala shodně, pak právní názor, k němuž se hodlá první senát v posuzované věci přiklonit, je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jeho předchozím rozsudku.

IV.

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

16. První senát postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení dvou právních otázek, z nichž první je otázka, zda je rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. K položení této otázky vedl předkládající senát právní závěr vyslovený v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 62/2008, v němž se tento senát ztotožnil se závěrem vysloveným Krajským soudem v Plzni, že rozhodnutí o tom, že konkrétní pozemky jsou pozemky určenými k plnění funkce lesa, není

rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala subjektivní práva či povinnosti žalobkyně, a takové rozhodnutí je proto vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Nicméně i v nyní posuzované věci je tato otázka namístě, neboť krajský soud v napadeném usnesení vyslovil, že rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je úkonem správního orgánu předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., avšak současně uvedl, že v této fázi se ještě nezasahuje do práv a povinností stěžovatele s tím, že jeho práva mohou být dotčena až finálním rozhodnutím, které teprve založí jeho případná práva a povinnosti.

17. Rozšířený senát se vztahem kompetenčních vyluk podle § 70 písm. a) a písm. b) s. ř. s. zabýval v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, v němž vyslovil, že závazné stanovisko, jako kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Rovněž v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, v němž byla posuzována povaha rozhodnutí o zřízení zástavního práva k nemovitostem podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb., vycházel rozšířený senát z předpokladu, že rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva má po formální a obsahové stránce podobu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

18. Lze tedy shrnout, že shledal-li by rozšířený senát, že rozhodnutí v pochybnostech není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., bylo by takové rozhodnutí vyloučeno z přezkumu již podle § 70 písm. a) s. ř. s., a posuzování povahy rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy by bylo nadbytečné.

19. Soudní řád správní definuje v § 65 odst. 1 rozhodnutí jako úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jednotlivců. Rozsudek prvního senátu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 62/2008 podpořil závěr Krajského soudu v Plzni o tom, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 lesního zákona není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., názorem, že: „U pozemků, o něž ve věci jde, je jako druh pozemků v katastru nemovitostí vyznačen „lesní pozemek“. Tento údaj se ale v katastru nemovitostí neocití až v návaznosti na rozhodnutí žalovaného podle § 3 odst. 3 zákona o lesích, nýbrž zde byl již dříve. Již před vydáním tohoto rozhodnutí byla tedy žalobkyně omezena v nakládání s pozemkem způsobem, který pramení z lesního charakteru pozemků, a deklaratorní rozhodnutí žalovaného na tom nic nezměnilo.“ Tento závěr se opírá o názor, podle něhož nelze za rozhodnutí považovat akt, který sám o sobě neukládá žádná nová omezení vlastnického práva. V nyní napadeném usnesení krajského soudu se uvádí, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v této fázi ještě nezasahuje do práv a povinností stěžovatele, bez bližšího odůvodnění tohoto závěru.

20. V reakci na výše uvedené a v souvislosti s tím 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“). Rozhodnutí v pochybnostech slouží k určení věcné působnosti zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která je vymezena v § 1 odst. 2 a odst. 3 tohoto zákona (věcná působnost lesního zákona je vymezena v jeho § 3 odst. 1 a odst. 2). Subsumpce konkrétního případu pod ustanovení o věcné působnosti těchto dvou zákonů je spojena s nezbytností vyšetřit faktický stav na místě, posoudit otázky technického rázu atd.

21. Lze souhlasit s názorem, že se výrokem rozhodnutí v pochybnostech přímo neukládají vlastníku pozemků žádná práva ani povinnosti. Avšak určením, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, se zároveň rozhodne o aplikaci celé řady právních norem sloužících k ochraně zemědělského půdního fondu, a to ať 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 pozemků.

22. Z konkrétních povinností, plynoucích vlastníku pozemku přímo ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, lze citovat § 4 (omezení 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 je určen k plnění funkcí lesa (transformace užívacích právních vztahů podle zákona o půdě a zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přechod vlastnického práva na oprávněné osoby atd.).

23. V nyní posuzované věci postoupené rozšířenému senátu lze jednoznačně prokázat, jak může rozhodnutí v pochybnostech zasáhnout do právního postavení stěžovatele. Podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jsou součástí zemědělského půdního fondu též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže. Stěžovatel v podání ze dne 28. 8. 2007 tvrdil, že smlouvou o převodu správy národního majetku ze dne 22. 5. 1961 a hospodářskou smlouvou ze dne 8. 5. 1981 mu byly předmětné pozemky předány do trvalého užívání. Na základě jeho žádosti byly rozhodnutím ONV v Klatovech ze dne 13. 10. 1964 vodní nádrže v k. ú. Nýrsko na těchto pozemcích podle § 6 odst. 2 zákona č. 102/1963 Sb., o rybnářství, prohlášeny za trvale nezpůsobilé k řádnému rybníkářskému hospodaření a byl vydán souhlas s využitím těchto nádrží ke sportovnímu chytání. Tvrdil dále, že jako organizační jednotka Českého rybářského svazu, který je členem ČSTV, je sdružením působícím v oblasti tělovýchovy a sportu. Domníval se, že splnil podmínky přechodu vlastnictví k těmto pozemkům podle zákona č. 290/1992 Sb. Požádal proto o vyvolání jednání, které by vyústilo v právní akt, jenž by byl podkladem pro zápis jeho vlastnického práva k předmětným pozemkům do katastru nemovitostí. Rozhodnutí v pochybnostech, které je předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, bezsporně významně zasahuje do právního postavení stěžovatele. V situaci, kdy bylo definitivně rozhodnuto o tom, že označené pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu, nemohly by být splněny podmínky pro postup podle § 14 zákona č. 290/1992 Sb., tedy pro přechod předmětných pozemků do vlastnictví stěžovatele.

24. Z § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit dvě základní podmínky, za nichž soud správní akt přezkoumá: jednak žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, jednak tento úkon musí být rozhodnutím, tzn. musí se jím zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat žalobcova práva a povinnosti. Stěžovatel zkrácení na svých právech v žalobě tvrdil, první podmínka byla tudíž splněna.

25. Při určování, zda posuzovaný akt správního orgánu je či není rozhodnutím, je podstatná způsobilost aktu zasáhnout právní sféru adresáta. Rozlišování správních aktů na konstitutivní (jimiž se zakládají, mění či ruší určitá práva nebo povinnosti) a na deklaratorní (které autoritativně potvrzují, resp. prohlašují existenci či neexistenci určitého práva nebo povinnosti) není z hlediska posuzování žalobní

legitimace podstatné. Ze soudního přezkumu není *a priori* žádný z nich vyloučen a pro posouzení pravomoci správního soudu je lhostejné, zda jde o akt *deklaratorní* či *konstitutivní*. Stabilně shodně ostatně judikoval i bývalý Nejvyšší správní soud, např. v nálezu ze dne 3. 3. 1920, č. 1478, Boh. A č. 347/1920: „... Možno pod pojmem ‚opatření‘ nebo ‚rozhodnutí‘ subsumovati jen ony výroky úřadů správních, jimiž s konečnou platností a s účinkem právní moci buď obsah a obsah sporných práv se deklarují nebo právní sféra stran se určuje“. (Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 8 As 29/2005-71.) **Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu** ve svém výroku obsahuje vymezení pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu. Rozhoduje se jím s konečnou platností o právním režimu pozemků a závazně se jím určují práva a povinnosti vlastníků pozemků nebo jejich uživatelů. Je jednoznačné, že se jimi zasahuje do právní sféry jedince. Rozšířený senát uzavřel, že napadené rozhodnutí - bez ohledu na to, že jde o rozhodnutí *deklaratorní* - splňuje veškeré materiální znaky rozhodnutí podléhajícího soudnímu přezkumu ve smyslu **§ 65 odst. 1 s. ř. s.** a není z něj vyloučeno podle **§ 70 písm. a) s. ř. s.**

V.

Judikatura správních soudů k rozhodnutí předběžné povahy

26. K otázce vyluky soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy se již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86. Rozšířený senát dospěl k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle **§ 44 zákona o ochraně přírody a krajiny**, je rozhodnutím podle **§ 65 s. ř. s.**, které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy podle **§ 70 písm. b) s. ř. s.** Rozšířený senát uvedl tyto charakteristiky správního rozhodnutí předběžné povahy vyloučeného ze soudního přezkumu:

a) dočasnost, tj. věcné posouzení je vyhrazeno rozhodnutí konečnému, jehož vydáním předběžné rozhodnutí pozbývá účinků,

b) konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu (srov. nálezy Pl. ÚS 8/99): to v sobě zahrnuje požadavek, aby předběžné rozhodnutí svým obsahem odpovídalo rozhodnutí konečnému, aby tak soudní přezkum rozhodnutí konečného zahrnul i přezkum rozhodnutí předběžného,

c) předběžné a konečné rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení: „subjektivní vymezení předmětů řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje, (...) objektivní vymezení nalézá svůj odraz v systematické zákonné úpravě, která je vnitřně členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů“.

27. Obecně charakterizoval Nejvyšší správní soud kritéria rozhodnutí předběžné povahy také v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, takto: „Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu **§ 70 písm. b) s. ř. s.** musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžné či dočasné 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, 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) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

28. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-62, v němž byla posuzována povaha rozhodnutí podle **§ 72 zákona č. 337/1992 Sb.**, o zřízení zástavního práva k nemovitostem, přistoupil k určení obecného testu, pomocí něhož by bylo možné u libovolného správního rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda je rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je podle **§ 70 písm. b) s. ř. s.** vyloučen, či nikoliv. Rozšířený senát vzal v úvahu ty požadavky na aplikaci vyluky, které vyplývají zejména z judikatury Ústavního soudu. Těmi jsou nutnost následného „konečného“ rozhodnutí, soudně přezkoumatelného, které v sobě věcně zahrnuje i rozhodnutí předběžné, a dále zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany.

29. V posledně citovaném rozsudku rozšířený senát uvedl, že se již znovu nemusí zabývat povahou těch rozhodnutí správního orgánu, která podmiňují rozhodnutí o právech účastníka řízení, o jejichž povaze se již vyjádřil v usnesení čj. 8 As 47/2005-86. Dále odkázal na judikaturu Ústavního soudu, která jednoznačně určila, že soudní přezkum rozhodnutí procesní povahy [pokud je nelze zahrnout pod úroveň formulovanou vylukou rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, nyní **§ 70 písm. c) s. ř. s.**] nelze odvíjet aplikací některé jiné kompetenční vyluky obsažené v procesním předpisu (viz nálezy ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, č. 77/2003 Sb. ÚS). Přezkoumání takových procesních rozhodnutí tedy není možno odvíjet ani poukazem na kompetenční vyluku přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

30. K posouzení rozhodnutí, jejichž účelem je zajištění výkonu budoucího konečného rozhodnutí ve věci samé nebo mezitímní úprava poměrů účastníků, vyslovil názor, že aby taková rozhodnutí mohla být rozhodnutími předběžné povahy, na něž dopadá vyluka uvedená v **§ 70 písm. b) s. ř. s.**, musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní (viz blíže body 30.-33. citovaného rozsudku čj. 2 Afs 186/2006-62).

VI.

Rozhodnutí o předběžných otázkách, aplikace uvedených principů na posuzovaný případ

31. Rozhodnutí v pochybnostech podle **§ 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu** se v kontextu posuzované věci blíží rozhodnutí typově odpovídajícímu rozhodnutí o předběžné otázce - typicky o otázce, jejíž řešení (spolu)určuje rozhodnutí v jiném řízení. Z podnětu Ústředního pozemkového úřadu plyne, že tento orgán zahájil ve věci dotčených pozemků správní řízení podle **§ 17 odst. 6 zákona o půdě** a v tomto řízení vedeném pro účely správy majetku ve vlastnictví státu musí posoudit, zda se na předmětné nemovitosti vztahuje **zákon o půdě**. Předpokladem tohoto posouzení je určení, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu. Podal proto podnět k vydání rozhodnutí v pochybnostech, tedy podnět k řízení o předběžné otázce podle **§ 57 odst. 1 písm. a) správního řádu**, pro řízení vedené podle **§ 17 odst. 6 zákona o půdě**.

32. V napadeném usnesení o odmítnutí žaloby rovněž krajský soud mimo jiné poukazoval na to, že rozhodnutím orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle **§ 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu** se řeší předběžná otázka ve vztahu k rozhodování podle **zákona o půdě**.

33. Předběžná otázka je ve **správním řádu** upravena v **§ 57**, podle něhož je předběžnou otázkou taková otázka, kterou nepřísluší rozhodovat správnímu orgánu, který vede správní řízení, současně však na rozhodnutí této otázky závisí rozhodnutí ve věci. Nebylo-li o předběžné otázce, na jejímž vyřešení závisí vydání správního rozhodnutí, dosud pravomocně rozhodnuto, musí být nejprve vydáno rozhodnutí o této předběžné otázce, a teprve poté může být na základě toho vydáno rozhodnutí ve věci. **Správní řád** připouští, aby si

správní orgán u předmětu řízení a řešení předběžné otázky sám učinil úsudek a na základě toho vydal rozhodnutí. To znamená, že v takovém případě správní orgán nevychází z rozhodnutí příslušného orgánu o předběžné otázce, neboť takové rozhodnutí není, ale ze své vlastní úvahy. Správní orgán si ovšem nemůže v rámci vlastního posuzování předběžné otázky učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, a kdo za něj odpovídá, ani v otázkách osobního stavu (např. otázka, zda určitá osoba je či není státním občanem, nebo otázka zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům).

34. Rozhodnutím, které příslušný orgán o předběžné otázce vydal, a které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán. Závaznost rozhodnutí o předběžné otázce pro správní orgán vyplývá dále z § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány, a také, je-li orgánem příslušným o předběžné otázce rozhodnout soud, z § 159 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), podle něhož je výrok pravomocného rozsudku v tom rozsahu, v jakém je závazný pro účastníky řízení a případně jiné osoby, závazný též pro všechny orgány, tedy i orgány správní.

35. V civilním procesu je prejudiciální (předběžná nebo též předurčující) otázka vnímána jako taková právní otázka, která sama není předmětem řízení, avšak na jejím vyřešení je závislé rozhodnutí, které má soud učinit. Tak např. v řízení o rozvod manželství je prejudiciální otázkou vznik a existence platného manželství, ve sporu o neplatnost závěti může být prejudiciální otázkou, zda se závětní dědic dopustil či nikoliv trestného činu vůči zůstaviteli atd.

36. V těchto případech potřebuje mít soud předběžnou otázku vyřešenu, vznikne-li o ní jakákoliv pochybnost, protože na jejím vyřešení závisí jeho vlastní rozhodnutí. Předběžná otázka nikdy není sama předmětem řízení (to by nebyla prejudiciální), je však způsobilá být samostatným předmětem řízení a pro jiné řízení má zásadní význam (proto též název předurčující otázka).

37. Postup při řešení předběžných otázek v občanském soudním řízení upravuje § 135 o. s. ř. Ten především stanoví, že prejudiciální otázku si soud v civilním řízení zásadně může sám posoudit, bez ohledu na to, zda věc patří či nikoliv do civilní soudní pravomoci, a bez ohledu na otázky příslušnosti. Posoudit věc totiž není totéž co rozhodnout s účinky právní moci: znamená to pouze oprávnění posoudit předběžnou otázku pro účely svého vlastního rozhodnutí.

38. Oprávnění soudu posoudit jakoukoliv právní otázku jako otázku předběžnou je motivováno úvahou, že opačný přístup by někdy mohl zabránit soudu v rozhodnutí, což nelze připustit. Tato úvaha platí ovšem jen za předpokladu, že rozhodnutí o prejudiciální otázce nebylo příslušným orgánem v příslušném samostatném řízení již vydáno. Bylo-li však již rozhodnutí vydáno, soud z takového rozhodnutí vychází (§ 135 odst. 2 o. s. ř.).

39. Některé otázky si však jako prejudiciální nikdy posuzovat nesmí, protože mu to zákon výslovně zakazuje. Tento zákaz prejudiciálního posouzení se týká dvou oblastí: zaprvé věcí osobního stavu, a zadruhé otázek zda a kým byl spáchán trestný čin, přestupek a správní delikt. Soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.

40. Předběžnou otázkou je podle § 9 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, otázka, která není předmětem řízení, ale jejíž vyřešení je nutným předpokladem rozhodnutí o trestní věci. Předběžnými otázkami mohou být otázky z trestního práva procesního, z trestního práva hmotného nebo z jiných právních odvětví. Orgány činné v trestním řízení předběžné otázky posuzují zpravidla samostatně. Účinky řešení předběžné otázky se ovšem vztahují vždy jen na konkrétní trestní věc a řešení předběžné otázky nemá podobu pravomocného výroku o vině nebo trestu. Orgány činné v trestním řízení řeší bez jakýchkoliv výjimek samostatně všechny otázky, jde-li o posouzení viny obviněného, tj. zda obviněný spáchal trestný čin a zda je za něj trestně odpovědný. Jedná-li se o jiné otázky než o otázky viny, orgány činné v trestním řízení je posuzují samostatně, není-li o otázce vydáno pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného státního orgánu. Je-li tu takové rozhodnutí, jsou jím vázány. Orgány činné v trestním řízení jsou podle § 9 odst. 2 trestního řádu vázány pravomocným rozhodnutím soudu o otázkách týkajících se osobního stavu, jestliže bylo vydáno v řízení ve věcech občanskoprávních (nikoliv ve správním řízení). Pokud takové rozhodnutí nebylo dosud vydáno, vyčkají orgány činné v trestním řízení jeho vydání. Jestliže příslušný orgán ještě ani nezahájil o dané věci příslušné řízení, orgány činné v trestním řízení dají podnět k jeho zahájení, pokud to podle povahy věci přichází v úvahu.

41. V soudním řádu správním je institut předběžných otázek upraven v § 52 odst. 2, podle něhož je soud vázán rozhodnutím soudu o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.

42. Z výše uvedeného plyne, že předběžné otázky jsou významným právním institutem všech soudních řádů i správního řádu, přičemž vykazují některé společné znaky, např. vázanost soudů a správních orgánů rozhodnutími jiných soudů či orgánů, o nichž to stanoví zákon (§ 52 odst. 2 věta první s. ř. s., § 9 odst. 2 trestního řádu, § 135 odst. 1 o. s. ř., § 57 odst. 1 věta první za středníkem správního řádu), vázanost soudů a správních orgánů rozhodnutími o předběžných otázkách, byla-li učiněna, případně povinnost z takových rozhodnutí vycházet (§ 52 odst. 2 věta druhá za středníkem s. ř. s., § 9 odst. 1 věta první za středníkem trestního řádu, § 135 odst. 2 věta druhá o. s. ř., § 57 odst. 3 správního řádu), a povinnost soudů či správních orgánů si učinit samostatný úsudek o takové otázce [§ 52 odst. 2 věta druhá před středníkem s. ř. s., § 135 odst. 2 věta první o. s. ř., § 9 odst. 1 trestního řádu a § 57 odst. 1 písm. c) věta před středníkem správního řádu].

43. Citovaná právní úprava nenasvědčuje tomu, že by rozhodnutí o předběžné otázce vždy vykazovalo znaky dočasnosti či předběžnosti. Naopak, některá rozhodnutí o předběžných otázkách lze považovat spíše za relativně trvalá, dlouhodobá a definitivní (např. rozhodnutí o tom, zda určitá osoba je či není státním občanem, nebo otázka, pod jaké ustanovení lze subsumovat skutek obviněného, pokud se rozhoduje o tom, zda je účasten amnestie, otázka způsobilosti či rozsahu způsobilosti k právním úkonům, atd.). Rozšířený senát tedy shledal, že rozhodnutí o předběžné otázce nelze ztotožnit s rozhodnutím předběžné povahy.

44. Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona neupravují poměry osob pouze předběžně či dočasně, ani nezajišťují věci nebo osoby a ani zatímne nefixují určitý stav. Objektivním předmětem tohoto typu řízení v pochybnostech je konečné vyřešení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, případně zda je určen k plnění funkce lesa, a zda se na něj aplikují právní normy sloužící k jeho ochraně, či nikoliv. Rozhodnutí nemá dočasný (provizorní) charakter, ale je definitivní.

45. Se závěrem, že rozhodnutí nemá dočasný charakter, souvisí i absence procesního znaku definice rozhodnutí předběžné povahy. V rozsudku čj. 2 Afs 183/2005-64 bylo vysloveno, 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 nebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním (viz též tzv. časová podmínka rozhodnutí předběžné povahy). V případě rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona však nemusí být vedeno žádné jiné řízení. Úkolem rozhodnutí v pochybnostech je definitivní určení právního režimu pozemků rozhodného pro následný ochranný a majetkový režim.

46. Rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu může být využito, případně jeho vydání může být iniciováno v řízení s odlišným předmětem řízení pro posouzení předběžné otázky. Tak je tomu i v posuzované věci, kdy rozhodnutí v pochybnostech je rozhodnutím o předběžné otázce pro řízení podle § 17 odst. 6 zákona o půdě, nicméně toto rozhodnutí má právní význam i pro případná další řízení týkající se předmětných pozemků.

47. Rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona mohou sloužit jako podklad pro jiná řízení (např. pro řízení o uložení pokuty, v řízení o uložení opatření souvisejících s ochranou zemědělského půdního fondu či pozemků určených k plnění funkcí lesa - např. rozhodnutí o zařazení lesa mezi lesy ochranné či zvláštního určení). Na podkladě rozhodnutí v pochybnostech může dojít k záznamu údaje o způsobu ochrany pozemku do katastru nemovitostí. Tato eventuální či souběžně vedená řízení a v nich vydaná rozhodnutí ovšem plně nekonzumují účinky rozhodnutí v pochybnostech (viz též tzv. věcná podmínka). To je způsobeno především tím, že rozhodnutí v pochybnostech má široké spektrum právních následků (ochrana pozemku, hospodaření na pozemku, vlastnické a užívací vztahy). Druhým důvodem nemožnosti konzumace účinků rozhodnutí v pochybnostech je, že vydáním navazujícího rozhodnutí nedochází k nahrazení rozhodnutí v pochybnostech. Například v řízení o uložení pokuty podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je posouzení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, otázkou předběžnou. Pokud existuje rozhodnutí v pochybnostech, je jím orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vede řízení o pokutě, vázán. Vydáním rozhodnutí o pokutě však nepřestanou působit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Osoba, které byla uložena pokuta, může napadnout rozhodnutí o uložení 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.

48. 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 (§ 52 odst. 2 s. ř. s. a § 135 odst. 2 o. s. ř.), případně jsou jim vázány (§ 9 odst. 2 trestního řádu). To se týká nejen správních soudů, ale i soudů rozhodujících v občanskoprávním a trestním řízení. Soudy nejsou nadány pravomocí rušit správní rozhodnutí, kterými byla vyřešena předběžná otázka. I kdyby teoreticky dospěly 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.

49. V posuzované věci bylo rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vydáno jako rozhodnutí o předběžné otázce pro účely řízení podle § 17 odst. 6 zákona o půdě. Rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě bude rozhodnutím o předběžné otázce pro účely správy majetku ve vlastnictví státu. Stěžovatel se jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti dovolává toho, že v případě kladného rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu o otázce, zda se na nemovitosti vztahuje zákon o půdě, nebude moci být uplatněn v jeho prospěch režim podle § 14 zákona č. 290/1992 Sb. Jde tedy o situaci, kdy k realizaci určitého záměru jsou vydávány postupně správní akty, avšak v řízeních se zcela odlišnými předměty řízení, přičemž správní orgány, které rozhodují následně, jsou rozhodnutími o předběžné otázce vázány. Stěžovateli lze tedy přisvědčit v tom, že nemůže žádným jiným postupem, s výjimkou řádných a mimořádných opravných prostředků podle správního řádu a žaloby ve správním soudnictví, zvrátit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Z toho je nutno učinit závěr, že 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.

50. Lze tedy shrnout, že rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle lesního zákona nespĺňuje formální ani materiální znaky rozhodnutí předběžné povahy, a nespĺňuje tedy ani podmínku časové a věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným, a to ani v případě, že se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce ve vztahu k jinému řízení. (-)

52. Rozšířený senát proto uzavřel, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.