



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený JUDr. Janem Mikšem, advokátem se sídlem Na Slupi 134/15, Praha 2, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D. V. Č., II) Městská část Praha 5**, se sídlem nám. 14. října 1381/4, Praha 5, zastoupená JUDr. Karolinou Besser, advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2018, č. j. 9 A 168/2015 – 74,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Praha (právní předchůdce žalovaného, viz zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů – pozn. soudu) výrokem I. svého rozhodnutí ze dne 23. 11. 2012, č. j. PÚ 8477/93 (dále jen „*rozhodnutí pozemkového úřadu*“), určil osobu zúčastněnou na řízení I) jako vlastníka nemovitosti – pozemku X (dle PK část parc. č. X) – vedené u Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu na listu vlastnictví č. X pro obec hl. m. Praha – katastrální území R. (dále jen „*pozemek*“). Výrokem III. tohoto rozhodnutí pak bylo pro pozemek zřízeno věcné břemeno přístupové cesty přes pozemek parc. č. X v katastrálním území R.. Pozemkový úřad v uvedené věci rozhodoval dle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o půdě*“).

[2] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) se žalobce domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí pozemkového úřadu v rozsahu výroků I. a III. Odůvodnil to tím, že pozemek je X nebyl využíván k zemědělským účelům, ani k tomu nebyl do budoucna určen. Osoba zúčastněná na řízení I) ostatně svůj nárok uplatnila též podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích.

[3] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 28. 3. 2018, č. j. 9 A 168/2015 – 74. Za klíčovou otázku označil to, zda o vlastnictví pozemku mohl rozhodnout pozemkový úřad, jestliže toto oprávnění mu náleží jen pro případy rozhodování v restitučním řízení podle zákona o půdě. Vyslovení nicotnosti rozhodnutí, jehož se žalobce domáhá, by bylo namístě, pokud by pozemkový úřad jednoznačně vůbec nebyl nadán pravomocí rozhodovat o vlastnictví k pozemku.

[4] Městský soud poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 3567/14. V něm Ústavní soud shrnul dosavadní judikatorní vývoj ve věcech rozhodování podle zákona o půdě. Dospěl k názoru, že pozemkový úřad rozhoduje o uplatněním restitučního nároku i v případech, kdy věc nespadá pod zákon o půdě. Tehdy ve svém výroku vysloví, že oprávněné osoby nejsou vlastníky věci.

[5] Městský soud k tomu dále uvedl, že posouzení, zda předmětem restituce je či není zemědělský majetek, který byl ke dni jeho odnětí zemědělsky obhospodařován ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o půdě a § 30 téhož zákona, je jednou z prvních podmínek, jež pozemkový úřad posuzuje. Tyto podmínky také v řízení dle části páté občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) posuzuje soud v občanskoprávním řízení.

[6] Městský soud dospěl k závěru, že kompetence pozemkového úřadu je dána vymezením, kdo je oprávněn rozhodovat, jakým postupem a s jakým právním účinkem. Pozemkový úřad byl o uplatnění nároku dle zákona o půdě oprávněn rozhodovat, a to postupem spočívajícím případně i v negativním (ve své podstatě procesním) výroku o tom, že žadatelka není vlastníkem, nesplňuje-li předmět restituce podmínku zemědělského charakteru majetku. Právní účinky takového výroku nejsou účinky v meritu věci, neboť neznamenají, že se žadatel nemůže svého nároku domoci podle jiného restitučního zákona. Nejde tak o absolutní nedostatek pravomoci pozemkového úřadu k rozhodování a napadené rozhodnutí nenaplňuje znaky nicotnosti.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti vyjadřuje nesouhlas se závěry městského soudu. Cituje nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98. V něm se Ústavní soud zabýval rozhodováním podle zákona o půdě a uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že *nulitní akt se zpravidla představuje na první pohled jako perfektní a jsou z něj vyvozovány jeho autorem právní důsledky mocensky prosazované, je třeba vycházet z toho, že i **takové akty je nezbytné rozhodnutím soudu odstranit***“ (zvýraznění přidal stěžovatel). Stěžovatel také citoval z usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011 – 25, podle něhož „[d]omáhá-li se žalobce žalobou v řízení podle části páté občanského soudního řádu vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí (ať už přímo v *petitu žaloby*, nebo v jejích důvodech), soud v občanském soudním řízení *řízení o této žalobě nebo její části zastaví podle § 104b odst. 1 o. s. ř. a v souladu s § 72 odst. 3 s. ř. s. žalobce poučí, že může do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení **podat žalobu na vyslovení nicotnosti ve správním soudnictví***“ (zvýraznění přidal stěžovatel).

pokračování

[9] Stěžovatel závěrem uvedl, že dle městského soudu absence působnosti zákona o půdě nezakládá absolutní nedostatek pravomoci pozemkového úřadu ve věci rozhodnout a nečiní předmětné rozhodnutí nicotným s tím, že stěžovatel má tuto námitku uplatnit v řízení podle části páté o. s. ř. a soud má k případné nicotnosti přihlídnout z úřední povinnosti. Dle názoru stěžovatele je tento závěr v rozporu se shora uvedenou judikaturou Ústavního i Nejvyššího správního soudu a rozhodnutí městského soudu je v tomto ohledu nezákonné.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti obecně odkázal na rozhodnutí pozemkového úřadu a ztotožnil se se závěry městského soudu.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) se ztotožnila s napadeným rozsudkem a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[12] Osoba zúčastněná na řízení II) se naopak ztotožňuje s důvody kasační stížnosti a argumentací stěžovatele. Poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3745/2011, podle něhož „[b]ylo-li rozhodnutím pozemkového úřadu rozhodnuto o vydání nemovitostí, jež nemohly být předmětem restituace a nespadały tedy pod rozhodovací pravomoc pozemkového úřadu, trpí takové správní rozhodnutí nezhojitelnou vadou, která jej činí nicotným.“

[13] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Jádrem kasační stížnosti je posouzení právní otázky, zda rozhodnutí pozemkového úřadu bylo nicotné, pokud označilo osobu zúčastněnou na řízení I) za vlastníka pozemku, ačkoli (dle tvrzení stěžovatele) daný pozemek nespadal do působnosti zákona o půdě.

[17] Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné uvést, že stěžovatel k otázce samé nenabízí takřka žádné relevantní argumenty a kasační stížnost neobsahuje jinou stěžovatelovu polemiku s důvody napadeného rozsudku, než blíže neodůvodněné citace nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98 a usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 53/2011 – 25 (viz odstavec [8] výše).

[18] Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského (zde městského) soudu. Z tohoto hlediska Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je na samé hranici projednatelnosti. Soud však vzal při svém rozhodování také v úvahu, že případnou nicotností rozhodnutí pozemkového úřadu se musí zabývat i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Stěžovatel nejprve citoval nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98 (judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), podle něhož pokud uplatněný nárok nespadá pod zákon o půdě, nemůže pozemkový úřad rozhodovat ve věci samé a takové rozhodnutí by bylo nicotné. Tento názor však byl v následné judikatuře Ústavního soudu překonán. Již zmiňovaný pozdější nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3567/14 (viz odstavec [4] výše), na něž správně odkázal i městský soud v napadeném rozsudku, obsahuje velice podrobnou rekapitulaci dosavadní judikatury k sporné otázce. Zmiňuje i nálezy citované stěžovatelem (viz odst. 25 nálezu sp. zn. III. ÚS 3567/14) a vysvětluje, proč se následná judikatura Ústavního soudu od závěrů v nálezu sp. zn. I. ÚS 513/98 odchýlila (viz odst. 27 nálezu sp. zn. III. ÚS 3567/14). Stěžovatel se tedy – ať již úmyslně či bezděčně – dovolává názoru, jenž byl již judikaturou překonán, a tuto skutečnost zřetelně a přesvědčivě vysvětlil městský soud v napadeném rozsudku. Stěžovatel neuvádí, proč by měl být jím citovaný (a dnes již překonaný) názor nyní aplikován navzdory výše uvedené novější judikatuře. Tato dílčí námitka tedy není důvodná.

[20] Stěžovatel také citoval usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 53/2011 – 25 (dostupné na www.nssoud.cz). Stejně jako u citace nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98 (viz předcházející odstavec), ani zde stěžovatel neuvedl, co z citovaného názoru považuje za významné ve vztahu k napadenému rozsudku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že citát sám je správný v tom smyslu, že konstatuje pravomoc správních soudů ohledně prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí i v situaci, kdy se žalobce domáhá prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci. Městský soud jednal v souladu s touto judikaturou, neboť žalobu stěžovatele meritorně projednal. Této judikatury si také byl městský soud vědom, neboť v napadeném rozsudku uvedl: „*Vzhledem k tomu, že o tomto návrhu, dle judikatury zvláštního senátu, přísluší rozhodovat soudu ve správním soudnictví, obvodní soud řízení v rozsahu návrhu na vyslovení nicotnosti usnesením ze dne č. j. 21 C 11/2013 – 140 zastavil a následně usnesením ze dne č. j. 21 C 11/2013 – 184 řízení ve zbývajícím meritu věci přerušil do rozhodnutí správního soudu o návrhu na vyslovení nicotnosti, neboť jedině v případech, kdy by napadené rozhodnutí pozemkového úřadu nebylo městským soudem jako nicotné zrušeno, byl by dán důvod pro pokračování občanskoprávního řízení v meritu věci*“ (zvýraznění bylo přidáno; viz odstavec 20 napadeného rozsudku). Stěžovatelem citované usnesení zvláštního senátu však nijak nepředjímá vlastní věcné posouzení otázky nicotnosti správního rozhodnutí, a tedy ani nemůže být stěžovateli ku prospěchu, usiluje-li o polemiku s napadeným rozsudkem. Ani tato dílčí námitka není důvodná.

[21] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel připisuje městskému soudu názor, podle něhož měl stěžovatel námitku nicotnosti uplatnit v řízení před civilním soudem podle části páté o. s. ř. Nic takového však městský soud neuvedl. Městský soud totiž závěrem napadeného rozsudku správně podotknul, že „[n]icotnost totiž představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, jež jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze“ (podtržení přidal městský soud; viz odstavec 24 napadeného rozsudku). Dovedl, že posuzované rozhodnutí pozemkového úřadu takto těžkými vadami stíženo není. V odstavci 25 napadeného rozsudku pak uzavřel, že „[v]zhledem k tomu, že v dané věci nejde o absolutní nedostatek rozhodovací pravomoci pozemkového úřadu, **je třeba, aby žalobkyně své námitky a jí tvrzenou nesprávnost posouzení charakteru předmětných nemovitostí dále obhajovala v řízení před obvodním soudem dle části páté o. s. ř., neboť nejde o nedostatek pravomoci pozemkového úřadu, ale posouzení jedné, a to klíčové podmínky restituace předmětných nemovitostí**“ (zvýraznění bylo přidáno). Je tedy patrné, že městský soud **neuvedl**, že by měl stěžovatel v řízení podle části páté uplatňovat vlastní **námitku nicotnosti**, ale právě jen „*tvrzenou nesprávnost posouzení charakteru předmětných nemovitostí*“. Čili z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že městský soud případnou vadu správního rozhodnutí chápal jako

pokračování

možnou **nezákonnost**, nemohlo však pojmově jít o **nicotnost** rozhodnutí pozemkového úřadu z důvodů, které jsou v napadeném rozsudku přesvědčivě vysvětleny. Toto také městský soud výslovně uvedl v první větě v odstavci 23 napadeného rozsudku.

[22] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že osoba zúčastněná na řízení II) poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3745/2011, v němž Nejvyšší soud připustil za určitých okolností možnost posouzení správního rozhodnutí jako nicotného ze strany civilních soudů. V prvé řadě zdejší soud podotýká, že citovaná pasáž z uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu obsažená v podání osoby zúčastněné na řízení II) (viz odstavec [12] výše), se v uvedeném rozhodnutí nenachází. Osoba zúčastněná na řízení II) tak spíše vlastními slovy parafrázovala právní názor Nejvyššího soudu.

[23] Kasační soud dále zdůrazňuje, že skutkové a právní okolnosti tehdy posuzovaného případu byly odlišné do takové míry, že výše citovaný rozsudek nelze chápat jako použitelný na nyní projednávanou věc. Významnou odlišností je to, že v judikované věci bylo správní rozhodnutí vydáno již v roce 1999, tedy před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který s účinností od 1. 1. 2006 upravil právní důsledky nicotnosti správního rozhodnutí. K tomu příhodně Nejvyšší soud dodal, že „[ž]alobci nemohli v době vydání rozhodnutí pozemkového úřadu (22. 11. 1999) využít žádný právní prostředek k napadení tohoto rozhodnutí, ať již proto, že byli v restitučním řízení podle všeho opomenuti, nebo proto, že to zákonná úprava neumožňovala. Platí to nejen o zde analyzovaném postupu ve směru dosažení deklarace nicotnosti správního rozhodnutí, ale i o žalobě proti rozhodnutí pozemkového úřadu podle části páté o. s. ř. (§ 244 a násl. o. s. ř.). **Oprávnění soudu posuzovat v civilním řízení nicotnost správního rozhodnutí jako předběžnou otázku připouští dosud pro období vydání správního aktu před datem 1. 1. 2006 (nabytí účinnosti nového správního řádu) opakovaně judikatura Nejvyššího soudu**“ (zvýraznění bylo přidáno). V nyní projednávané věci však bylo správní rozhodnutí vydáno již za účinnosti správního řádu, procesní instrumenty žalobců k prohlášení jeho nicotnosti před správními soudy jsou dány a nabízený judikát nelze na věc užít.

[24] Naopak velmi podobnou otázku, dokonce ve vztahu ke stejnému žalobci a stěžovateli (hlavnímu městu Praze) posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 65/2019 – 35. V uvedeném rozsudku byl předmětem přezkumu též zamítavý rozsudek městského soudu ohledně rozhodnutí pozemkového úřadu o určení vlastnictví oprávněných osob k nemovitosti dle § 9 odst. 4 zákona o půdě. Rozsudkem č. j. 6 As 65/2019 – 35, Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce, jenž též vytýkal rozsudku městského soudu rozpor s judikaturou, pokud zamítl žalobu na prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. V rozsudku č. j. 6 As 65/2019 – 35, Nejvyšší správní soud poukázal na již zmiňovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3567/14. Dovedl pak, že správní rozhodnutí nemůže být nicotné a dodal, že se jedná „[o] otázku zákonnosti takového rozhodnutí, kterou může posoudit obecný soud v řízení podle hlavy páté o. s. ř.“ (správně míněno podle části páté o. s. ř. – pozn. soudu). Z uvedeného je zřejmé, že nyní posuzovaná otázka již byla Nejvyšším správním soudem judikatorně vyřešena a nyní rozhodující senát nevidí důvod pro to, aby se od citované judikatury odlišil.

[25] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud 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. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující jeho běžnou administrativní činnost. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II. tohoto rozsudku).

[27] Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud jim, stejně jako městský soud, v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jim mohly vzniknout náklady. Výzvu k případnému vyjádření ke kasační stížnosti zdejší soud nepovažuje za uložení povinnosti ve smyslu § 60 odst. 5, věty první s. ř. s. Žádná z osob zúčastněných na řízení také nenavrhla, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5, věta druhá s. ř. s.). Proto soud rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok III. tohoto rozsudku).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. listopadu 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu