



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Jany Jurečkové v právní věci

žalobkyně: **E. B.**
bytem ...
zastoupena JUDr. Alešem Dvouletým, advokátem
sídlem Londýnská 674/55, Praha 2

proti

žalovanému: **Státní pozemkový úřad**
sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3
zastoupen JUDr. Adamem Rakovským, advokátem
sídlem Václavská 316/12, Praha 2

za účasti: *ve vztahu k rozhodnutí žalovaného č. j. SPU 124998/2018 (k. ú. x)*

I. Metrostav Vackov a. s.
sídlem Koželužská 2450/4, Praha 8
zastoupena Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

II. Goedel s.r.o.
sídlem Vrbčanská 2074/6, Praha 10

III. B. K.
bytem ...

IV. artpatent, advokátní kancelář s.r.o.
sídlem Dukelských hrdinů 976/12, Praha 7

V. H. V.

bytem ...

zastoupena JUDr. Viktorem Rossmannem, advokátem
sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha 1**VI. J. Š.**

bytem ...

VII. Mgr. Z. P.

bytem ...

VIII. L. P.

bytem ...

IX. Ing. R. P. K.

bytem ...

X. Mgr. I. L.

bytem ...

XI. K. Z.

bytem ...

zastoupen Mgr. Štěpánem Ciprýnem, advokátem
sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2*ve vztahu k rozhodnutí žalovaného č. j. SPU 125006/2018 (k. ú. x)***XII. Hlavní město Praha**sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 2, Praha 1
zastoupen JUDr. Janem Nemanským, advokátem
sídlem Těšnov 1059/1, Praha 1**XIII. Městská část Praha 10**

sídlem Vršovická 1429/68, Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 3. 2018, č. j. SPU 124998/2018 a č. j. 125006/2018,

takto:

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2018, č. j. SPU 124998/2018, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2018, č. j. SPU 125006/2018, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 26 057 Kč k rukám JUDr. Aleše Dvouletého, advokáta.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:**I. Předmět sporu**

- 1. Předmětem sporu v projednávané věci je skupina pozemků nacházejících se v dnešních katastrálních územích x a x, které v době komunistického režimu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č.

198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, přešly z tehdejšího vlastníka J. M. B. na stát způsobem zakládajícím nárok na vydání nemovitostí podle § 6 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále jen „zákon o půdě“). Vlastnictví žalobkyně k dotčeným pozemkům v k. ú. x bylo určeno rozhodnutím Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Praha (dále jen „pozemkový úřad“) ze dne 27. 12. 2012, č. j. PÚ 1112/12, v případě dotčených pozemků v k. ú. x potom rozhodnutím téhož úřadu ze dne 13. 12. 2012, č. j. PÚ 721/12; zároveň obě rozhodnutí obsahovala výrok, kterým bylo určeno, že části požadovaných pozemků ve vlastnictví žalobkyně nejsou, neboť nebyly k vydání podle zákona o půdě způsobilé (původní rozhodnutí pozemkového úřadu jsou dále souhrnně označována též jako „rozhodnutí o vydání“). Prvním nyní napadeným rozhodnutím žalovaného č. j. SPU 124998/2018 bylo rozhodnutí o vydání pozemků v k. ú. x prohlášeno za nicotné a druhým napadeným rozhodnutím č. j. SPU 125006/2018 bylo za nicotné prohlášeno rozhodnutí o vydání pozemků v k. ú. x.

2. Původní vlastník pozemků, J. M. B., zemřel v roce x, přičemž jeho dědici byli jeho dva sourozenci, A. K., roz. B., a J. B. Žalobkyně s rodinou B. není žádným způsobem příbuzná, byla však přítelkyní J. B., jehož se stala závětní dědičkou. Na základě takto popsanych vztahů se jeví, že žalobkyně nebyla oprávněnou osobou k vydání nemovitostí podle § 4 odst. 2 zákona o půdě. I přesto jí však pravomocnými rozhodnutími pozemkového úřadu pozemky vydány byly na základě závěru, že je neteří původního vlastníka, a tedy oprávněnou osobou podle § 4 odst. 2 písm. e) zákona o půdě. Žalobkyně nikdy netvrdila, že je s původním vlastníkem příbuzná, avšak pozemkový úřad zřejmě přehlédl skutečnost, že žalobkyně byla závětní, nikoliv zákonnou dědičkou bratra původního vlastníka.

3. Proti oběma rozhodnutím o vydání byly podány civilní žaloby podle části páté o. s. ř., přičemž ani o jedné z nich nebylo civilními soudy dosud rozhodnuto. Žaloba proti rozhodnutí o vydání pozemků v k. ú. x je projednávána Obvodním soudem pro Prahu 3 v řízení sp. zn. 16 C 62/2013, přičemž této žalobě byl přiznán odkladný účinek dle § 248 odst. 2 o. s. ř. usnesením ze dne 5. 3. 2013, č. j. 16 C 62/2013 - 17; žaloba proti rozhodnutí o vydání pozemků v k. ú. x je projednávána Obvodním soudem pro Prahu 10 pod sp. zn. 21 C 57/2013 a odkladný účinek jí přiznán nebyl, neboť o něj nebylo žádáno.

4. Žalovaný se v mezidobí pokusil rozhodnutí o vydání odstranit prostřednictvím zkráceného přezkumného řízení, avšak správní soudy dospěly k závěru, že k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení marně uplynuly zákonné lhůty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 4/2015 - 135, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2017, č. j. 3 A 75/2014 - 292). Následně byla vydána nyní napadená rozhodnutí žalovaného o určení nicotnosti rozhodnutí o vydání podle § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“).

II. Napadená rozhodnutí

5. Odůvodnění obou napadených rozhodnutí jsou v zásadě shodná a jsou založena na dvou základních důvodech. Zaprvé dle závěrů žalovaného žalobkyně o vydání pozemků vůbec nepožádala ve lhůtě k tomu stanovené, a tedy řízení nebylo zahájeno, zadruhé zcela chyběla pravomoc pozemkového úřadu vydat rozhodnutí o vydání, neboť žalobkyně nebyla oprávněnou osobou ve smyslu zákona o půdě.

6. K otázce podání žádosti žalovaný konstatoval, že původně pozemkový úřad identifikoval jednak žádosti podané podle zákona o půdě žalobkyní spolu s dalšími dvěma restituenty dne 16. 4. 1992, jednak doplnění jiné žádosti ze dne 2. 12. 1992. Žádost ze dne 30. 4. 1991, podaná podle zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, (dále jen „zákon č. 403/1990 Sb.“), se týkala jen obecně formulovaných pozemků v k. ú. x, není na ní vyznačeno přijetí Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR (dále jen „Ministerstvo pro správu národního majetku“), a Ministerstvo financí žalovanému sdělilo, že uvedená žádost k Ministerstvu pro správu národního majetku nikdy nebyla podána. Tato žádost byla účelově předložena k vyřízení až v roce 2009, kdy se žalobkyně v civilním řízení nedomohla dotčených nemovitostí v dědickém řízení po J. M. B..

7. Dále žalovaný uvedl, že pozemkový úřad neměl pravomoc k vydání posuzovaných rozhodnutí o vydání nemovitostí. Pravomoc rozhodnout o vlastnictví pozemků se totiž vztahuje pouze k oprávněným osobám podle § 9 odst. 4 zákona o půdě. Jelikož však žalobkyně není příbuznou původního vlastníka dotčených nemovitostí, oprávněnou osobou není. Rozhodl-li tedy pozemkový úřad o jejím vlastnickém právu k nemovitostem, z mezí své pravomoci vykročil. Navíc jsou rozhodnutí pozemkového úřadu vnitřně rozporná, protože žalobkyně na jejich základě nabývá vlastnictví k pozemkům, k nimž jí nemohlo vzniknout. Žalobkyně věděla, že není příbuznou původního vlastníka, a tedy nemohla být vůči rozhodnutím o vydání nemovitostí v dobré víře. Uvedené vady jsou nezhojitelné a vylučují, aby rozhodnutí pozemkového úřadu požívala presumpce správnosti. Nebylo možné je zvrátit prostřednictvím mimořádných opravných prostředků, protože pro rozhodnutí v přezkumném řízení marně uplynuly zákonné lhůty.

III. Žaloby

8. Žalobkyně uvedla, že rozhodnutí o vydání nemovitostí nelze podřadit pod žádný z důvodů nicotnosti. Rozhodnutí byla zjevně vydána v rámci pravomoci pozemkového úřadu a splňují všechny formální i obsahové náležitosti. Nejedná se ani o rozhodnutí vnitřně rozporná, neboť jejich výroky odpovídají odůvodnění. Pokud byla dotčená rozhodnutí nezákonná, mohla být odstraněna prostřednictvím přezkumného řízení, případně obnovy řízení. Pokud však správní orgány v důsledku své procesní neobratnosti těchto institutů včas nevyužily, nemohou tuto chybu napravit prostřednictvím prohlášení nicotnosti.

9. Žalobkyně připomněla, že obě rozhodnutí pozemkového úřadu, která byla žalovaným prohlášena za nicotná, byla napadena žalobami podle části páté o. s. ř. K přezkumu zákonnosti rozhodnutí tedy dojde v těchto řízeních.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

10. Žalovaný zrekapituloval důvody napadených rozhodnutí. Zdůraznil, že pozemkový úřad nebyl oprávněn rozhodovat o vlastnictví k pozemkům z úřední povinnosti, ale pouze v řízení zahájeném na návrh. Dle názoru žalovaného je třeba vyjít ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98, z něhož vyplývá, že pravomoc pozemkového úřadu se týkala pouze nárokových pozemků.

11. K otázce nedostatku pravomoci pozemkového úřadu rozhodnutí o vlastnictví žalobkyně k pozemkům vydat, žalovaný odkázal na závěr rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2012,

sp. zn. 28 Cdo 3745/2011, dle něž je nicotné správní rozhodnutí pozemkového úřadu, jímž bylo rozhodnuto o vydání pozemků, které dle zákona vydány být nemohly.

12. Žalovaná v replice zdůraznila rozdíl mezi pravomocí správního orgánu k rozhodnutí určité otázky a zákonností takového rozhodnutí. Otázka, zda žalobkyně řádně své nároky uplatnila, je pro posouzení nicotnosti vydaných rozhodnutí nerozhodná a nemá s pravomocí pozemkového úřadu nic společného. Navíc žalobkyně své nároky včas uplatnila, a to jak žádostmi podle zákona o půdě, tak žádostmi podle zákona č. 403/1990 Sb.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

13. Osoba zúčastněná na řízení V. namítla, že žaloba není přípustná. Nevyplyvá z ní totiž, jak měla být žalobkyně napadenými rozhodnutími zkrácena na svých právech. Pokud k nějakému zásahu do práv žalobkyně došlo, lze tento zásah zhojit v řízeních před civilními soudy, na něž sama žalobkyně poukazuje. Nadto i napadená rozhodnutí žalovaného je třeba považovat za rozhodnutí v soukromoprávních věcech, a tedy má pravomoc k projednání žalob proti nim civilní soud. Pokud jde o věc samu, ztotožnila se zúčastněná osoba s odůvodněním napadených rozhodnutí a na jejich podporu shodně s žalovaným odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3745/2011.

14. Osoba zúčastněná na řízení I. uplatnila totožné námitky nepřipustnosti žaloby. Taktéž se ztotožnila se závěry napadených rozhodnutí. Uvedla, že rozhodnutí vydaná v řízení, které nebylo zahájeno včasnou žádostí, jsou nicotná. Dále pak pozemkový úřad překročil meze své pravomoci, když žalobkyni vydal pozemky, k jejichž získání zjevně nebyla podle zákona oprávněna.

15. Osoba zúčastněná na řízení XI. se ve stručném vyjádření ztotožnila s napadenými rozhodnutími v závěru, že rozhodnutí o vydání nemovitostí byla nicotná z důvodu překročení pravomoci pozemkového úřadu.

16. Osoba zúčastněná na řízení XII. uplatnila obdobné námitky nepřipustnosti žaloby jako osoby I. a V. Taktéž uvedla, že rozhodnutí o vydání nemovitostí jsou nicotná z obou důvodů, o něž se žalovaný opírá v napadených rozhodnutích.

VI. Přípustnost žalob

17. Osoby zúčastněné na řízení I., V. a XII. namítly, že napadená rozhodnutí mají být přezkoumávána civilními soudy v řízení podle části páté o. s. ř., v čemž se však mýlí. Je pravda, že předmětem původních rozhodnutí o vydání pozemků byly otázky soukromého práva, a proto jsou také žaloby proti těmto rozhodnutím projednávány civilními soudy. V případě nyní napadených rozhodnutí, jimiž byla prohlášena nicotnost rozhodnutí o vydání pozemků, je však situace odlišná.

18. Jak vyložil zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů v usnesení ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8, č. 1952/2009 Sb. NSS, i v řízeních, jejichž předmětem je otázka soukromého práva, je to správní, nikoliv civilní soud, kdo má pravomoc rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů procesní povahy. Rozhodnutí o určení nicotnosti patří mezi rozhodnutí procesní povahy, neboť jím není rozhodnuto o právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva ve smyslu § 244 odst. 1 o. s. ř. Rozhodnutí o určení nicotnosti se vymyká možnostem přezkumu civilního soudu podle části páté o. s. ř., neboť v tomto řízení lze podle § 250j odst. 1 o. s. ř. rozhodnout jen o soukromoprávním sporu samém.

19. Osoby zúčastněné na řízení I., V. a XII. dále tvrdily, že žalobkyně nebyla aktivně legitimována k podání žalob, neboť napadenými rozhodnutími nebylo zasaženo do její právní sféry, jelikož nikdy neměla nárok na vydání dotčených pozemků a ani o tom nemohla být přesvědčena. Směšování zákonnosti rozhodnutí o vydání pozemků a podmínek přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o určení jejich nicotnosti však není namístě. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba interpretovat tak, že je žalobní legitimace dána vždy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Tak tomu v nyní projednávané věci evidentně je, neboť napadenými rozhodnutími byla určena nicotnost rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o vlastnickém právu žalobkyně ke konkrétním nemovitostem. Právní sféra žalobkyně tedy dotčena je.

20. Soud uzavírá, že žaloby jsou meritorně projednatelné.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud přezkoumal napadená rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

22. Soud rozhodl bez nařízení ústního jednání. Jednání bylo původně nařízeno na 19. března 2020, avšak s ohledem na doporučení Ministerstva spravedlnosti ze dne 13. 3. 2020, č. j. MSP-15/2020-SDJ-SP/1, ve vztahu k fungování soudů s ohledem na vyhlášený nouzový stav, muselo být jednání zrušeno. Žalovaný byl prostřednictvím svého právního zástupce dne 16. 3. 2020 telefonicky dotázán, zda i za nastalých okolností na nařízení jednání trvá, avšak navzdory příslibu urychlené odpovědi dosud nereagoval. Soud tedy dospěl k závěru, že je třeba bez dalšího prodlení rozhodnout bez nařízení jednání, a to s ohledem na předřazení věci k přednostnímu projednání a na skutečnost, že žalobkyně, u níž je v sázce právo na spravedlivý proces garantované čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, souhlasila s rozhodnutím věci bez jednání. U žalovaného naopak nemůže dojít k porušení ústavně zaručeného práva na veřejné a ústní projednání věci, neboť nositeli ústavně garantovaných základních práv jsou pouze soukromí jednotlivci, nikoliv orgány vykonávající státní moc. Jelikož navíc v projednávané věci již došlo k několikaměsíčnímu průtahy zaviněnému žalovaným, za nějž mu byla uložena pořádková pokuta, převážilo základní právo žalobkyně na rozhodnutí v přiměřeném čase nad zákonným právem žalovaného trvat na nařízení ústního jednání. Navíc platí, že žalovaný v řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže předkládat dodatečné důvody, neboť správní rozhodnutí musí obstát již na základě odůvodnění, které je v něm uvedeno (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, bod 16, a ze dne 17. 4. 2019, č. j. 9 As 338/2018 - 50, bod 16).

23. Žaloby jsou důvodné.

VII. a. Podstatný obsah správního spisu

24. Dne 12. 5. 1992 byla k Městskému úřadu hl. m. Prahy, pozemkovému úřadu, doručena žádost žalobkyně, Š. F. a F. Č. ze dne 16. 4. 1992 o vydání tam specifikovaných nemovitostí v k. ú. x podle zákona o půdě. Uvedli, že žádají konkrétní nemovitosti, které byly ve vlastnictví jejich

„*právních předchůdců*“ A. K. a JUDr. J. B. Z nemovitostí, které jsou předmětem nyní projednávané věci, v žádosti nebyla uvedena žádná.

25. Dne 12. 5. 1992 byla pozemkovému úřadu doručena další žádost Š. F. a F. Č. ze dne 16. 4. 1992, v níž žádají vydání dalších pozemků v k. ú. x; žádný z pozemků, jichž se týká nyní projednávaná věc, v žádosti uveden nebyl. Tato žádost byla doplněna podáním doručeným pozemkovému úřadu dne 11. 12. 1992 datovaným 2. 12. 1992. V doplnění byla původní žádost rozšířena o další specifikované nemovitosti v k. ú. x, opět se nejednalo o žádný z pozemků dotčených v nynější věci. Zároveň se k druhé žádosti připojila žalobkyně, a to formulací: „*JUDr. J. B. byl s A. K. spoluvlastníkem nemovitostí zapsaných ve vložce č. 16 pozemkové knihy kat. území x [uvedení konkrétních parcelních čísel], proto uplatňuje tímto podáním nárok na vydání zemědělského majetku také JUDr. E. B. a předkládá dědické rozhodnutí po dr. J. B, rodný a oddací list.*“ V tomto podání se dále uvádí: „*Dále sdělujeme, že uplatněný nárok ... omezuje o pozemkové parcely, ... kde byl nárok uplatněn podle zák. č. 403/1990 Sb.*“

26. Součástí správního spisu je dále kopie žádosti ze dne 26. 4. 1991, dle razítka doručené Ministerstvu pro správu národního majetku dne 29. 4. 1991, kde se žalobkyně, Š. F. a F. Č. domáhali peněžní náhrady podle zákona č. 403/1990 Sb. za specifikované pozemky v k. ú. x. Z pozemků, jichž se týkalo rozhodnutí pozemkového úřadu č. j. 721/12 (prohlášeno za nicotné rozhodnutím žalovaného č. j. 125006/2018), jsou v této žádosti uvedena tehdejší parc. č. x, x, x a x.

27. Dále je součástí správního spisu kopie žádosti ze dne 30. 4. 1991 adresované Ministerstvu pro správu národního majetku, která není opatřena razítkem ministerstva. V této žádosti žalobkyně i za své dva spolužadatele žádá vydání dalších pozemků v k. ú. x, přičemž pro nyní projednávanou věc jsou relevantní parc. č. x a x. V této žádosti bylo také uvedeno, že žadatelé nejsou schopni identifikovat, co z původního majetku rodiny B. se nacházelo v katastrálním území x nebo do něj bylo později převedeno, žádají také o vydání těchto, blíže nespecifikovaných pozemků.

28. Pozemkový úřad Praha na základě uvedených žádostí vydal rozhodnutí ze dne 13. 12. 2012, č. j. PÚ 721/12 a č. j. PÚ 1112/12, která byla nyní napadenými rozhodnutími žalovaného prohlášena za nicotná. V rozhodnutí č. j. PÚ 721/12 bylo určeno, že žalobkyně je vlastnící částí pozemků dříve označených parc. č. x, x, x, a naopak není vlastnící pozemků parc. č. x a x, a dále částí pozemků parc. č. x, x, x a x, vše v k. ú. x. V rozhodnutí č. j. PÚ 1112/12 bylo určeno, že je žalobkyně vlastnící pozemků částí pozemku původně označeného parc. č. x, k. ú. x, a naopak není vlastnící jiné části tohoto pozemku.

29. Uvedená dvě rozhodnutí Pozemkového úřadu Praha byla prohlášena za nicotná nyní napadenými rozhodnutími žalovaného.

VII. b. Obecná východiska

30. Městský soud předepisuje, že posouzení zákonnosti rozhodnutí o vydání nemovitostí náleží civilním soudům rozhodujícím o příslušných žalobách. Nemá však smysl, aby soud v nyní projednávané věci přehlížel skutečnost, že žalobkyně s pravděpodobností hraničící s jistotou nebyla oprávněna k získání dotčených pozemků podle § 4 odst. 2 zákona o půdě, jelikož nebyla příbuznou ani dědičkou původního vlastníka J. M. B. Na základě této skutečnosti jsou rozhodnutí o vydání nemovitostí pravděpodobně nezákonná. I nezákonné rozhodnutí však požívá tzv.

presumpce správnosti, a tedy je považováno za zákonné a vyvolává zamýšlené účinky, dokud není zákonným postupem zrušeno (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS, a ze dne 21. 10. 2015, č. j. 2 Afs 140/2015 - 70).

31. Ochrana důvěry jednotlivců v pravomocná rozhodnutí veřejné správy představuje jeden ze základních principů právního státu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, „*[p]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.*“

32. Presumpce správnosti nepoživají jen nicotná rozhodnutí, tedy správní akty trpící natolik vážnými vadami, že je vůbec za správní rozhodnutí považovat nelze. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, „*[n]icotnost ... představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času.*“

33. Vady způsobující nicotnost rozhodnutí jsou ovšem vzácné; demonstrativně jsou uvedeny v § 77 odst. 1 správního řádu, podle něhož je nicotné rozhodnutí, „*k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“ Je třeba zdůraznit, že pouhá nezákonnost rozhodnutí, byť by byla relativně zjevná, nicotnost nezpůsobuje.

34. Z výše uvedeného vyplývá, že i kdyby rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání pozemků žalobkyni byla nezákonná, je možné je zrušit pouze zákonem předvídaným způsobem. Tím je primárně přezkum civilními soudy v řízení podle části páté o. s. ř., který v případě obou rozhodnutí již od roku 2013 probíhá; civilní soudy však nemohou meritorně rozhodnout, neboť nejprve vyčkávaly ukončení soudního přezkumu nezákonných rozhodnutí vydaných ve zkráceném přezkumném řízení, nyní vyčkávají přezkumu rozhodnutí o prohlášení nicotnosti. Státní správa měla možnost nezákonná rozhodnutí odstranit v přezkumném řízení, avšak takové řízení by musela zahájit a rozhodnout v něm v zákonných lhůtách, což neučinila. Mimo řízení, která jsou ke zrušení nezákonných správních rozhodnutí určena, však tato rozhodnutí odstranit nelze, neboť tím by byly narušeny základní zásady právního státu. V právním státě jsou správní orgány i soudy vázány procesními předpisy, a nemohou tedy rozhodovat na základě vlastní libovůle, byť by tak činily s cílem odstranit rozhodnutí, která jsou v rozporu s hmotným právem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 As 16/2018 - 33, bod 29, týkající se jiné větve kauzy B. statek).

35. Žalovaný v napadeném rozhodnutí naznačil, že přistoupil k prohlášení rozhodnutí o vydání pozemků za nicotná proto, že před správními soudy neuspěl se snahou tato rozhodnutí

zrušit v přezkumném řízení. Takový postup však nelze akceptovat. Lhůty pro zvrácení pravomocného rozhodnutí na základě dozorčích a mimořádných opravných prostředků ve správním řízení již marně uplynuly. Tyto lhůty byly zákonodárcem stanoveny právě proto, aby po uplynutí určitého času správní orgány do právního stavu založeného pravomocným rozhodnutím nemohly zasahovat. Nelze je tedy obcházet účelovým prohlašovaním nezákonných rozhodnutí za nicotná.

36. Je pochopitelně věcí účastníků řízení, jakou procesní strategii zvolí k prosazování svých zájmů. Soud však považuje za vhodné uvést, že pokud má žalovaný zájem na co možná nejrychlejší odstranění rozhodnutí o vydání pozemků žalobkyni z důvodu jejich nezákonnosti, nejlépe tohoto cíle dosáhne, pokud poskytne prostor pro projednání žalob podaných proti těmto rozhodnutím již v roce 2013 k civilním soudům. Totéž ostatně platí pro osoby zúčastněné na řízení.

37. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobkyně vydání rozhodnutí pozemkového úřadu docílila na základě nepravdivých tvrzení. Ve svých žádostech totiž netvrdila, že by byla příbuznou původního vlastníka nemovitostí ani jeho dědičkou; naopak popravdě uvedla, že je dědičkou bratra původního vlastníka a již v roce 1992 předložila listiny, z nichž jednoznačně vyplývalo, že není příbuznou rodiny B. Pokud žalobkyně zkrátka podala nedůvodnou žádost o vydání pozemků, aniž by pozemkový úřad jakkoliv mystifikovala, nedopustila se ničeho nezákonného, neboť bylo úkolem pozemkového úřadu posoudit splnění zákonných podmínek pro vyhovění žádosti, a podle toho rozhodnout. Pokud by se však v budoucnu ukázalo, že vydání rozhodnutí pozemkového úřadu bylo dosaženo trestným činem, otevřela by se kromě výše nastíněného řízení před civilními soudy další cesta k jejich odstranění. Tou je povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 4 správního řádu, pro něž lhůta počíná plynout až okamžikem právní moci rozsudku trestního soudu. O vině a trestu za trestný čin však může rozhodnout pouze trestní soud, což se dosud v souvislosti s případem žalobkyně nestalo.

VII. c. Zahájení řízení podle zákona o půdě na základě podaných žádostí

38. Dále soud přistoupil k přezkumu konkrétních důvodů, pro které měl žalovaný rozhodnutí o vydání pozemků za nicotná. První z těchto důvodů je založen na závěru, že žalobkyně o vydání dotčených pozemků nikdy nepožádala, respektive neučinila tak ve lhůtě k tomu určené. V obecné rovině je třeba se ztotožnit s žalovaným, že pokud by rozhodnutí byla vydána bez toho, aby byla zahájena příslušná řízení, jednalo by se o rozhodnutí nicotná. Řízení podle § 9 zákona o půdě bylo možné zahájit pouze na žádost podanou ve lhůtě podle § 13 odst. 1 téhož zákona, tedy nejpozději 31. 1. 1993. Pokud by žalobkyně žádnou takovou žádost nepodala, postrádala by rozhodnutí o vydání pozemků jakýkoliv podklad, a byla by tedy nicotná.

39. Předně je třeba posoudit, zda měl žalovaný vůbec pravomoc určit nicotnost rozhodnutí o vydání z důvodu neexistence žádosti, která by zahájila příslušné řízení. Podle § 77 odst. 1 správního řádu ve znění do 30. 6. 2017 mohl totiž správní orgán rozhodnutím prohlásit nicotnost jen z důvodu absolutního nedostatku příslušnosti správního orgánu, který nicotné správní rozhodnutí vydal; v ostatních případech mohl nicotnost určovat jen soud podle § 77 odst. 2 správního řádu. Po novele správního řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb. již může správní orgán prohlásit nicotnost z kteréhokoliv důvodu.

40. Rozhodnutí o vydání pozemků, jež byla prohlášena za nicotná, byla vydána v roce 2012, tedy před účinností novely § 77 správního řádu. Nyní napadená rozhodnutí žalovaného o prohlášení nicotnosti byla vydána v roce 2018, tedy po uvedené novele. Část sto šedesátá zákona č. 183/2017 Sb., jíž došlo k novele správního řádu, neobsahuje žádné přechodné ustanovení, a je tedy třeba vycházet z pravidla nepravé retroaktivity (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 Afs 87/2008 - 46). Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že se na dříve vzniklé právní vztahy od okamžiku své účinnosti aplikuje nová právní úprava. Takový postup je nepřijatelný pouze v případě, kdy je zasaženo do hmotných práv jednotlivce nabytých v dobré víře na základě předchozí právní úpravy (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 28/2003 - 69, č. 438/2005 Sb. NSS, a ze dne 12. 7. 2007, č. j. 9 Afs 25/2007 - 95, č. 2037/2010 Sb. NSS).

41. Aplikace pravomoci žalovaného prohlašovat nicotnost správních rozhodnutí ze všech zákonných důvodů na rozhodnutí z roku 2012 nepřipustnou retroaktivitu nepředstavuje. Zákonné důvody nicotnosti novelou č. 183/2017 Sb. změněny nebyly, a nenastává tedy případ nepřipustné pravé retroaktivity, kdy by rozhodnutí požívající v době svého vydání presumpce správnosti na základě nově zakotveného zákonného důvodu stala rozhodnutími nicotnými. Nově byla zakotvena pouze pravomoc správního orgánu prohlásit nicotnost správního rozhodnutí, které bylo nicotné i v době svého vydání. Jde tedy pouze o nepravou retroaktivitu procesní normy, která je přípustná, neboť nezasahuje do nabytých hmotných práv dotčených jednotlivců. Žalovaný tedy měl pravomoc určovat nicotnost ze všech důvodů podle § 77 odst. 1 správního řádu ve znění novely č. 183/2017 Sb.

42. Závěr, že žalobkyně žádost o vydání dotčených pozemků vůbec nepodala, a tedy řízení nebylo zahájeno, však není správný, a to ze dvou důvodů. Žalovaný zaprvé nezdůvodnil, že by původní posouzení podaných žádostí provedené pozemkovým úřadem bylo v rozporu s objektivními skutečnostmi nebo že by toto posouzení bylo založeno na excesivním právním posouzení. Zadruhé soud sám přezkoumal původní úvahy pozemkového úřadu a dospěl k závěru, že tyto úvahy ob stojí alespoň v té míře, aby nebylo namístě rozhodnutí pozemkového úřadu prohlásit za nicotná.

43. Pozemkový úřad se v původních rozhodnutích, zejména v rozhodnutí č. j. 1112/12, týkajícím se k. ú. x, s otázkou podání žádostí podrobně vypořádal. Pokud správní orgán ve svém rozhodnutí určitým způsobem posoudí bezvadnost či rozsah podané žádosti, nelze toto rozhodnutí následně prohlásit za nicotné jen na základě pouhého nesouhlasu nadřízeného správního orgánu s touto úvahou. Tím by totiž došlo k popření presumpce správnosti vydaného rozhodnutí. Následné prohlášení nicotnosti přichází v úvahu pouze v případě zjištění, že vůbec nebyla podána žádost, o niž správní orgán své rozhodnutí opřel, nebo lze úvahy správního orgánu o bezvadnosti a rozsahu žádosti považovat za zjevně excesivní.

44. V nyní projednávané věci nejen že žalovaný nezdůvodnil, proč byly původní úvahy pozemkového úřadu o podaných žádostech excesivní, ale většinu těchto úvah ponechal zcela bez odezvy. Pozemkový úřad totiž rozhodoval primárně na základě podání ze dne 2. 12. 1992, které obsahovalo obecnou větu o tom, že žalobkyně uplatňuje „nárok na vydání zemědělského majetku“. Pozemkový úřad na základě judikatury vrcholných soudů dospěl k závěru, že zákon nevyžadoval přesné označení požadovaných pozemků, a že lze tedy žádost posoudit jako žádost o vydání i těch pozemků, které nebyly žalobkyní výslovně uvedeny. Ve vztahu k pozemkům v k. ú. x, které

sem byly převedeny z k. ú. x až po jejich konfiskaci, navíc pozemkový úřad vycházel z čestného prohlášení žalobkyně ze dne 30. 7. 2012, dle něž v době podávání žádosti na počátku devadesátých let nebyla schopna zjistit přesné označení pozemků, jichž se její tvrzený nárok týkal.

45. K právě uvedeným závěrům pozemkového úřadu, které byly pro vydání rozhodnutí o vydání pozemků stěžejní, žalovaný v napadených rozhodnutích nezaujal žádný postoj. Omezil se na zjištění, že žádosti identifikaci dotčených pozemků neobsahovaly. Pozemkový úřad si však byl této skutečnosti vědom již v době svého původního rozhodování a vypořádal se s ní výše uvedenými argumenty. Chtěl-li žalovaný původní úvahu pozemkového úřadu zvrátit tak zásadním zásahem do pravomocného rozhodnutí, jakým je prohlášení jeho nicotnosti, byl povinen vysvětlit, proč tato úvaha pozemkového úřadu byla ve zjevném rozporu se zákonem. Této své povinnosti však žalovaný nedostál, a již proto jeho závěr o neexistenci žádosti zahajující řízení nemůže obstát.

46. Žalovaný se v napadených rozhodnutích věnoval žádosti ze dne 30. 4. 1991 podané podle zákona č. 403/1990 Sb., která byla adresována Ministerstvu pro správu národního majetku, neboť dospěl k závěru, že tato žádost k ministerstvu vůbec nebyla podána. Pokud však pozemkový úřad původně dovodil, že žalobkyně nárok uplatnila i podáním ze dne 2. 12. 1992 adresovaným pozemkovému úřadu, které nepochybně podáno bylo, je již existence žádosti podle zákona č. 403/1990 Sb. vedlejší. Je ale pravda, že žádost ze dne 30. 4. 1991 podaná podle zákona č. 403/1990 Sb. mohla postavit uplatnění nároku žalobkyně na jisto, neboť v ní jsou specifikovány pozemky původně označené jako parc. č. x a x, k. ú. x, které byly mimo jiné předmětem rozhodnutí pozemkového úřadu č. j. PÚ 721/12, a dále pozemky v k. ú. x, byť ty byly specifikovány pouze druhově, neboť žalobkyně neznala jejich přesná parcelní čísla. Tato žádost, byť podána podle zákona č. 403/1990 Sb., byla způsobilá založit též nárok podle zákona o půdě, a to i kdyby žádost k pozemkovému úřadu byla podána až po lhůtě podle § 13 odst. 1 zákona o půdě. To dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 165/2000 (skutkové okolnosti v uvedeném nálezu byly mírně odlišné od nyní projednávané věci, podstatný je však závěr, že pokud se žadatel domáhal finanční náhrady za majetek podle zákona č. 403/1990 Sb., je možné tento majetek vydat podle zákona o půdě, i když žádost k pozemkovému úřadu byla podána po 31. 1. 1993).

47. Pokud se již žalovaný zabýval žádostmi, které žalobkyně podala podle zákona č. 403/1990 Sb., měl si všimnout, že k pozemkům dříve evidovaným pod parc. č. x, x a x, k. ú. x, se vztahovala žádost ze dne 26. 4. 1991, která k Ministerstvu pro správu národního majetku bezpochyby podána byla. Přinejmenším pro výroky rozhodnutí č. j. 721/12, které se týkaly právě uvedených pozemků, tedy podání sporné žádosti ze dne 30. 4. 1991 nebylo vůbec rozhodující. Žalovaný tuto skutečnost ve svých rozhodnutích nijak nezohlednil.

48. Pozemků parc. č. x a x, k. ú. x, a pozemku parc. č. x, k. ú. x, se žádost ze dne 30. 4. 1991 týkala. Otázka, zda byla tato žádost k Ministerstvu pro správu národního majetku skutečně podána, byla sporná již v době původního rozhodování pozemkového úřadu o vydání pozemků. Pozemkový úřad v rozhodnutí č. j. 1112/12 na str. 5 uvedl: „K problematice restitučního nároku uplatněného podle zákona č. 403/1990 Sb. pozemkový úřad konstatuje, že podání nebylo plně vyřízeno a z přípisů MF ČR je nepochybné, že došlo k jeho archivaci a následným rozporným vyjádřením ministerstva financí. V přípise č. j. MV-34096/2012/44 ze dne 27. 3. 2012 se uvádí, že žádost byla přijata dne 30. 4. 1991 a spis označen sp. zn. 6017, přičemž v následujícím přípise téhož orgánu č. j. MF-

81434/2012/44, nedatován, se uvádí mimo jiné, že: „dodatek k žádosti, který je datován dnem 30. 4. 1991 není ve spise MSNMP založen“.

49. Pokud chtěl žalovaný prohlásit pravomocné rozhodnutí za nicotné na základě závěru, že žádost ze dne 30. 4. 1991 nebyla k Ministerstvu pro správu národního majetku nikdy podána, měl se přinejmenším vypořádat s argumenty uvedenými v původních rozhodnutích pozemkového úřadu. Žalovaný však v napadených rozhodnutích pouze uvedl, že dle stanoviska Ministerstva financí žádost nebyla k Ministerstvu pro správu národního majetku nikdy podána, aniž by se vypořádal s opačným sdělením Ministerstva financí, které údajně vyplývalo z přípisu č. j. MV-34096/2012/44. Tento přípis není součástí správního spisu nyní předloženého soudu, a tedy se s ním soud nemohl seznámit. To však není podstatné, neboť to byl žalovaný, kdo měl v napadených rozhodnutích vysvětlit, proč úvaha vedená pozemkovým úřadem v roce 2012 nebyla správná. Žalovaný měl tedy případně zjišťovat, zda přípis Ministerstva financí č. j. MV-34096/2012/44 existoval a zda byl jeho obsah pozemkovým úřadem reprodukován správně. Pokud tak žalovaný neučinil, nemůže obstát jeho závěr o tom, že žádost ze dne 30. 4. 1991 nebyla k Ministerstvu pro správu národního majetku nikdy podána.

50. Žalovanému se tedy v odůvodnění napadených rozhodnutí nepodařilo zvrátit původní závěr pozemkového úřadu, že žalobkyně podala celkem tři žádosti, na jejichž základě bylo možné rozhodnout o dotčených pozemcích. S podstatnými úvahami pozemkového úřadu ohledně podání žádostí a jejich rozsahu se žalovaný nijak nevypořádal a opřel se pouze o závěr, že žádost ze dne 30. 4. 1991 nebyla dle aktuálního stanoviska Ministerstva financí nikdy podána. Žalovaný však ignoroval tři podstatné aspekty věci: zaprvé, pozemkový úřad se primárně opíral o žádost podanou žalobkyní k pozemkovému úřadu dne 2. 12. 1992, kterou vyložil ve prospěch žalobkyně jako obsahující všechny dotčené pozemky, a žádosti podle zákona č. 403/1990 Sb. tedy mají jen podpůrný význam; zadruhé, část pozemků, jichž se týkalo rozhodnutí č. j. PÚ 721/12, byla pokryta žádostí ze dne 26. 4. 1991, nesporně podanou k Ministerstvu pro správu národního majetku; zatřetí, pozemkový úřad žádost ze dne 30. 4. 1991 vyhodnotil jako podanou, vycházející přitom ve prospěch žalobkyně ze stanoviska Ministerstva financí č. j. MV-34096/2012/44.

51. Z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí v části zpochybňující podání žádostí nemůže obstát. Za účelem vyloučení dalších sporů ohledně této otázky soud v rozsahu týkajícím se podaných žádostí přezkoumal důvody původních rozhodnutí pozemkového úřadu, přičemž dospěl k závěru, že tyto důvody ob stojí alespoň do té míry, aby nebylo možné již pravomocná rozhodnutí prohlásit za nicotná.

52. Soud předesílá, že při posouzení otázky, zda žalobkyně podala žádost, kterou bylo zahájeno řízení, v němž pozemkový úřad rozhodoval, nelze přihlížet ke skutečnosti, že žalobkyně na vydání pozemků pravděpodobně neměla zákonný nárok. Je třeba zhodnotit pouze otázku, jaké požadavky právní řád kladl na zahájení řízení podle § 9 zákona o půdě a zda žalobkyně tyto požadavky splnila. Bylo by totiž v rozporu s výše popsány principy právního státu, pokud by za účelem odstranění pravomocných rozhodnutí na případ žalobkyně byly zpětně aplikovány jiné procesní podmínky než na ostatní žadatele. Jinými slovy, ani případná nedůvodnost žádostí podaných žalobkyní nemůže vést ke zpětnému závěru, že tyto žádosti nebyly řádně podány.

53. Pozemkový úřad se zaprvé opíral o žádost ze dne 2. 12. 1992 (respektive doplnění předchozích žádostí), která obsahovala obecnou formulaci, dle níž žalobkyně žádala vydání zemědělského majetku. Městský soud konstatuje, že se jednalo o velmi vstřícný výklad obsahu

podané žádosti, avšak tato vstřícnost byla v souladu s judikaturou Ústavního soudu týkající se posuzování žádostí podle § 9 zákona o půdě a restitučních předpisů vůbec. V obecné rovině Ústavní soud zdůrazňuje, že restituční zákony musí být interpretovány ve vztahu k žadatelům co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 1. 1996, sp. zn. I. ÚS 154/95, ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. I. ÚS 754/01 nebo ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 2896/09). Konkrétně k žádostem podle § 9 zákona o půdě potom Ústavní soud opakovaně judikoval, že „*zákon o půdě blíže nespecifikuje náležitosti podání (a to jak co do obsahu, tak ani co do jeho formy) k uplatnění nároku u pozemkového úřadu*“ (nález ze dne 3. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 371/98; obdobně nález ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. IV. ÚS 575/03).

54. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 371/98 Ústavní soud dovodil, že ze samotné absence vymezení konkrétních pozemků v písemné žádosti ještě nelze dovozovat, že okruh pozemků nebyl vymezen, a to zvláště za situace, kdy pozemkový úřad při svém původním rozhodování žádosti akceptoval. Ústavní soud v tomto nálezu zdůraznil, že žádosti podle § 9 zákona o půdě podávané k pozemkovému úřadu jako správního orgánu je třeba posuzovat vstřícně k žadateli.

55. Ve světle uvedené judikatury závěry učiněné pozemkovým úřadem ohledně žádosti ze dne 2. 12. 1992 nelze považovat za excesivní. Těmto závěrům obsaženým v pravomocných rozhodnutích o vydání pozemků tedy svědčí presumpce správnosti. Závěr o nicotnosti rozhodnutí nelze opřít o pouhý nesouhlas se způsobem, jakým byla žádost původně posouzena. Za daných okolností by tedy prohlášení nicotnosti bylo namístě jedině tehdy, pokud by se ukázalo, že žalobkyně žádost ze dne 2. 12. 1992 vůbec nepodala, což však v nyní projednávané věci nikdo netvrdí.

56. Zadruhé, i kdyby neexistovala žádost ze dne 2. 12. 1992, bylo by třeba dospět k závěru, že dostatečný podklad pro rozhodnutí pozemkového úřadu poskytovaly dvě žádosti podané podle zákona č. 403/1990 Sb. k Ministerstvu pro správu národního majetku. Jak již bylo podrobně shrnuto výše, žádost ze dne 26. 4. 1991 nepochybně podána byla a bylo v ní požádáno o část pozemků, jichž se týkalo rozhodnutí č. j. PÚ 721/12. Zbývajících pozemků se týkala žádost ze dne 30. 4. 1991. O tom, zda byla druhá žádost podána, sice existují určité pochybnosti, avšak tyto pochybnosti pozemkový úřad ve svém pravomocném rozhodnutí vyřešil ve prospěch žalobkyně, přičemž uvedl, že Ministerstvo financí původně sdělilo, že i žádost ze dne 30. 4. 1991 podána byla. Tomuto závěru pozemkového úřadu opět svědčí presumpce správnosti, kterou by bylo možné zvrátit jen jednoznačným prokázáním, že žádost ze dne 30. 4. 1991 podána nebyla, případně prokázáním, že Ministerstvo financí nikdy pozemkovému úřadu nezaslalo přípis, v němž tvrdilo, že podána byla. K takovým zjištěním však nedošlo, a tedy obě žádosti podané podle zákona č. 403/1990 Sb. poskytovaly v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 165/2000, podklad pro rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání pozemků.

VIII. c. Pravomoc pozemkového úřadu k vydání rozhodnutí o vydání nemovitostí

57. Druhým důvodem nicotnosti rozhodnutí o vydání pozemků měla být skutečnost, že žalobkyně nebyla oprávněnou osobou k jejich vydání podle § 4 odst. 2 zákona o půdě. Jak soud uvedl již výše, ze všech okolností případu se jeví jako nanejvýš pravděpodobné, že žalobkyně oprávněnou osobou nebyla. To však může být důvodem nezákonnosti rozhodnutí o vydání pozemků, nikoliv jejich nicotnosti. Nelze totiž směřovat pravomoc a působnost

správního orgánu k rozhodování určitého druhu právních otázek na straně jedné a zákonnost jeho rozhodnutí v rámci této pravomoci a působnosti na straně druhé. Jelikož ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu nerozlišuje pojmy pravomoc, působnost a věcná příslušnost a pro všechny tyto kategorie souhrnně používá pojem *věcná příslušnost*, bude soud dále užívat jen tento pojem.

58. Není pochyb o tom, že pozemkový úřad byl věcně příslušný k rozhodování o žádostech podle § 9 zákona o půdě. Rozhodnutí o vydání pozemků žalobkyni tedy spadala do věcné příslušnosti pozemkového úřadu. Samotná skutečnost, že pozemkový úřad zřejmě vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu, na jehož základě měl za to, že je žalobkyně oprávněnou osobou podle § 4 odst. 2 zákona o půdě, může způsobit pouze nezákonnost vydaných rozhodnutí (srov. Frumarová, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 147). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 73/2010 - 138, uvedl, že nedostatek či nesprávnost podkladů pro rozhodnutí jeho nicotnost způsobit nemůže: „*Nedostatkem právního podkladu k vydání rozhodnutí ... byla vždy myšlena neexistence zákonného ustanovení, na jehož základě by správní orgán rozhodoval (za typické bylo považováno rozhodování podle již zrušeného právního předpisu).*“ (vnitřní citace vypuštěna)

59. Existuje několik rozhodnutí Ústavního soudu postavených na předpokladu, že pozemkový úřad měl pravomoc rozhodovat jen o vydání pozemků, které bylo materiálně možné vydat podle zákona o půdě. Jedná se především o nálezy ze dne 28. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 513/98, a na něj navazující nálezy ze dne 12. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1759/09. Tato linie judikatury je ovšem překonaná nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 539/02, a ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 3567/14. V nálezu sp. zn. II. ÚS 539/02 Ústavní soud, po posouzení věci plněm, omezil použitelnost závěrů nálezu sp. zn. I. ÚS 513/98 jen na výjimečné situace, kdy dojde k odepření spravedlnosti *žadatel* v důsledku negativního posouzení jeho nároků podle více restitučních zákonů paralelně. Na nyní projednávanou věc by tedy nálezy sp. zn. I. ÚS 513/98 mohl být aplikován jen tehdy, pokud by jinak hrozilo odepření spravedlnosti *žalobkyni*, což zjevně nenastalo. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 65/2019 - 35, bodech 7 až 10, potvrdil, že je třeba vycházet z nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 539/02 a III. ÚS 3567/14, a tedy rozhodnutí pozemkového úřadu vydané podle § 9 odst. 4 zákona o půdě není nicotné, i když je jím rozhodnuto o pozemcích, na které se zákon o půdě materiálně nevztahuje.

60. I kdyby závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 513/98 na nyní projednávanou věc aplikovány byly, mohly by vést jen k závěru o částečné nicotnosti rozhodnutí o vydání pozemků. Na základě uvedeného nálezu totiž bylo možné prohlásit za nicotné výroky rozhodnutí pozemkového úřadu o tom, že se určité pozemky žadateli *nevydávají*, neboť těmito výroky bylo rozhodováno o *pozemcích*, které nespádaly pod rozsah zákona o půdě. I kdyby tedy tyto závěry na nyní projednávanou věc byly aplikovány, bylo by na jejich základě možno prohlásit pouze nicotnost výroků rozhodnutí pozemkového úřadu, kterými některé pozemky žalobkyni vydány *nebyly*.

61. Hlavní spor se však vede o výroky rozhodnutí pozemkového úřadu, kterými pozemky žalobkyni vydány *byly*. V případě těchto pozemků však není pochyb o tom, že se jedná o pozemky způsobilé k vydání podle zákona o půdě, a tedy by rozhodnutí o jejich vydání nebylo nicotné ani při aplikaci nálezu sp. zn. I. ÚS 513/98. Nezákonnost rozhodnutí pozemkového úřadu není spatřována v tom, že by dané pozemky vůbec nebylo možné vydat podle zákona

o půdě, nýbrž že k jejich nabytí nebyla oprávněna žalobkyně. Takovou vadu však judikatura Ústavního soudu za důvod nicotnosti nikdy nepovažovala.

62. Žalovaný a některé osoby zúčastněné na řízení dále odkazovali na závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3745/2011. V tomto rozsudku Nejvyšší soud jako soud civilní posuzoval v rámci předběžné otázky nicotnost rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitostí podle zákona o půdě. Zde Nejvyšší soud skutečně dospěl k závěru, že pokud byly pozemky vydány neoprávněným osobám, bylo rozhodnutí pozemkového úřadu nicotné z důvodu nedostatku pravomoci. Tyto závěry však pro nyní projednávanou věc nejsou použitelné, a to ze dvou důvodů.

63. Zaprvé Nejvyšší soud rozhodoval za velmi specifických okolností, což ve svém rozhodnutí také zdůraznil. Rozhodováno totiž bylo o civilních žalobách žalobců, kteří „nemohli v době vydání rozhodnutí pozemkového úřadu ... využít žádný právní prostředek k napadení tohoto rozhodnutí, ať již proto, že byli v restitučním řízení podle všeobecného opomenutí, 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.“ Taková situace v nyní projednávané věci nenastala, neboť dotčené osoby měly možnost podat proti rozhodnutím o vydání nemovitostí žaloby podle části páté o. s. ř., a této možnosti také využily. Jsou-li tedy rozhodnutí pozemkového úřadu nezákonná, bude je možno odstranit touto zákonem předvídanou cestou.

64. Zadruhé závěry rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3745/2011 nemohou obstát ve světle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou je městský soud jako správní soud primárně vázán. Jak bylo vyloženo výše, rozhodnutí správního orgánu týkající se právní otázky, která spadá do jeho věcné příslušnosti, zkrátka nemůže být prohlášeno za nicotné jen proto, že v dané věci nebyly dostatečně zjištěny relevantní skutkové okolnosti nebo tyto okolnosti byly vadně právně posouzeny.

65. Soud tedy uzavírá, že rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání pozemků byla vydána v rámci jeho pravomoci, respektive věcné příslušnosti, a tedy nejsou nicotná.

VIII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. Soud napadená rozhodnutí zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaný v pokračujícím řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

67. Je třeba uvést, že zákonnost rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitostí žalobkyni bude posuzována obvodními soudy pro Prahu 3 a 10 v řízeních podle části páté o. s. ř. Tam bude prostor pro definitivní vyřešení otázky, zda bylo vlastnictví žalobkyně k dotčeným pozemkům rozhodnuto v souladu se zákonem, nebo nikoliv. Pokud jde o rozhodnutí č. j. 1112/12, které se týká pozemků v katastrálním území x, nebude toto rozhodnutí účinné ani po právní moci tohoto rozsudku městského soudu, neboť jeho účinnost byla pozastavena usnesením Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 5. 3. 2013, č. j. 16 C 62/2013 - 17.

68. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. V nyní projednávané věci byla plně úspěšná žalobkyně. Její náklady tvoří jednak zaplacené soudní poplatky v celkové výši 6 000 Kč a dále odměna advokáta za šest úkonů právní služby podle

§ 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy dvakrát převzetí právního zastoupení, dvakrát podání návrhu ve věci samé a jednou podání repliky k vyjádření žalovaného. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby před spojením věcí 3 100 Kč ($5 \times 3\,100 = 15\,500$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($5 \times 300 = 1\,500$). Odměna advokáta tak činí 17 000 Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 20 057 Kč. Spolu se soudními poplatky tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 26 057 Kč.

69. Čtvrtý výrok vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, jež jí soud uložil. V nyní projednávané věci zúčastněným osobám žádná povinnost uložena nebyla, a proto jim ani nevznikly žádné uplatnitelné náklady.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. března 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu