



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci

žalobce: **Hlavní město Praha**, IČO: 00064581
sídlem Magistrát hlavního města Prahy, Mariánské nám. 2, Praha 1
zastoupen advokátem JUDr. Janem Mikšem
sídlem Na slupi 15, Praha 2,

proti
žalovanému: **Státní pozemkový úřad**
sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. **D. Č.**
bytem R. P.
zastoupena obecným zmocněncem JUDr. I. V.
bytem R. P.
2. **Městská část Praha 5**
sídlem nám. 14. Října 1381/4, Praha 5
zastoupena advokátkou JUDr. Karolinou Zelenkovou, sídlem Palác Riesů, Panská
895/6, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Praha ze dne 23.
11. 2012, č. j. PÚ 8477/93,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha ze dne 23. 11. 2012 č. PÚ 8477/93, a to v rozsahu výroku pod I. a III. rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto tak, že paní D. Č. je vlastnící nemovitosti dle katastru nemovitostí X, a dále, že pro pozemek X se zřizuje věcné břemeno přístupové cesty přes pozemek X dle geometrického plánu ze dne 21. 12. 2012, který je přílohou rozhodnutí.
2. Žalobce podal předmětnou žalobu poté, kdy Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 5. 2015, č. j. 24 Co 57/2015 – 167 k odvolání paní D. Č. potvrdil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 2. 10. 2014, č. j. 21C 11/2013 – 140, jímž tento soud zastavil řízení v té části, v níž se žalobce domáhá nicotnosti napadeného rozhodnutí Pozemkového úřadu s tím, že o námitce nicotnosti má jednat a rozhodnout správní soud. Protože odvolací usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2015 nabylo právní moci 27. 7. 2015 je lhůta pro podání správní žaloby ve správním soudnictví zachována.
3. Ministerstvo zemědělství - Pozemkový úřad Praha v dané věci rozhodovalo podle § 9 odst. 4 zák. č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a k jinému zemědělskému majetku ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“).
4. Žalobce spatřuje nicotnost uvedeného rozhodnutí v tom, že v dané věci nebyla dána působnost zákona o půdě a pozemkový úřad neměl pravomoc ve věci rozhodovat.

II. Žaloba

5. Žalobkyně tvrdí, že předmětný pozemek přešel na československý stát na základě usnesení Lidového soudu trestního v Praze ze dne 21. 12. 1956, sp. zn. 17 Nt 079/56, přičemž v této době i v době předcházející byl předmětný pozemek – zahradou bytového domu X, a jak bytový dům, tak předmětný pozemek nebyly využívány k zemědělským účelům ani k tomu nebyly do budoucna určeny. Oprávněná osoba, kterou je paní D. Č., ostatně svůj restituční nárok uplatnila též podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Přesto v dané věci rozhodl pozemkový úřad, který nebyl příslušný ve věci rozhodnout, a nebyla dána působnost zákona o půdě. Žalobce odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1081/2009 a na stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 50/93.
6. Z důvodu uvedených žalobce navrhl, aby soud vyslovil nicotnost výroku I. a III. předmětného rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha.

III. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

(napadené rozhodnutí)

7. Žalovaný v napadeném rozhodnutí o vlastnictví paní D. Č. k předmětnému pozemku rozhodl na základě zjištění, že nedošlo k dohodě o vydání nemovitostí podle § 9 odst. 1 zákona o půdě a proto sám rozhodl podle § 9 odst. 4 cit. zákona o vlastnictví k předmětné nemovitosti. Za tím účelem provedl šetření ohledně skutečného stavu věci, kdy zjistil, že původní vlastníci předmětných pozemků byla dle pozemkové knihy paní M. H., a to podle smlouvy tržové ze dne 11. 3. 1941. U pozemkového úřadu uplatnila v zákonem stanovené lhůtě podáním došlým 29. 1. 1993 restituční nárok na vydání předmětného pozemku paní D. Č. jako sestra původní vlastnice. Žadatelka je tudíž oprávněnou osobou ve smyslu § 4 odst. 2 písm. e) zákona o půdě. Žadatelka také požádala o vrácení pozemku Bytový podnik v Praze 5 a stejnou žádost podala i u Obvodního úřadu pro Prahu 5. Vzhledem k tomu, že během správního řízení paní D. Č. zemřela, její dědičkou se stala a do pozice oprávněné osoby vstoupila paní D. Č.
8. Ohledně předmětné parcely X žalovaný vyšel ze zjištění, že tato parcela přešla do vlastnictví státu na základě usnesení Lidového soudu trestního ze dne 21. 12. 1956, kterým byl zajištěn majetek obviněné M. H. ve smyslu ustanovení § 287a tr. řádu a připadl státu. Žalovaný posoudil restituční titul jako přechod ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o půdě. Žalovaný rovněž zjistil, že u Obvodního soudu pro Prahu 5 pod sp. zn. 8C 197/95 probíhalo řízení o žalobě o uzavření dohody o vydání nemovitostí dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích a rozsudkem vydaném v tomto řízení byla žaloba o uzavření dohody o vydání nemovitostí zamítnuta z důvodu vypořádání majetku dle dohody mezi vládami ČSSR a USA z důvodu odnětí nemovitosti osobě, která v té době již byla americkou státní občankou.
9. Ohledně stavu pozemku žalovaný zjistil, že podle usnesení Lidového soudu trestního v Praze bylo vloženo vlastnické právo pro československý stát – OPBH v Praze 16 a v období od roku 1956 do roku 1998 došlo k rozdělení pozemku na pozemek X a X a X. Na pozemcích X se nacházejí stavby garáže před účinností zákona, nyní ve vlastnictví fyzických osob. Žalovaný shledal osobou povinnou k vydání pozemku Městskou část Prahu 5, která pozemek X v rozporu s ustanovením § 5 odst. 3 zákona o půdě prodala kupní smlouvou ze dne 25. 9. 2007 Bytovému družstvu Na Vysoké. Na pozemcích se nachází zahrada a zastavěná plocha, dále ostatní plocha schodiště nutná pro příchod do domu na pozemku X. Toto vyplývá z písemné a grafické identifikace katastru nemovitostí a snímku ortofotomapy z roku 2009. Dle názoru pozemkového úřadu lze pozemky uvedené ve výroku I. rozhodnutí oprávněné osobě vydat, neboť není dána žádná z překážek vydání dle § 11 odst. 1 zákona o půdě. Oproti tomu pozemky uvedené ve výroku II. tohoto rozhodnutí vydat nelze, neboť se jedná dle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě o pozemky zastavěné před nabytím účinnosti zákona o půdě garážemi a přístupovou komunikací. Nicméně dědicům oprávněné osoby lze poskytnout finanční náhradu.
10. Po zhodnocení provedených zjištění dospěl pozemkový úřad k závěru, že v tomto případě jsou splněny podmínky stanovené zákonem o půdě a proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě odkázal na své stanovisko, které podal ke stejné žalobě na vyslovení nicotnosti, avšak podané v řízení u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9A 354/2014. V uvedeném řízení byla žaloba usnesením ze dne 7. 8. 2015, č. j. 9A 354/2014 – 37 odmítnuta pro předčasné podání, kdy ještě nenabýlo právní moci odvolací usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2015 vydané v občanskoprávním řízení.
12. Nicméně žalovaný, nyní Státní pozemkový úřad jako nástupce Pozemkového úřadu Praha uvedl, že napadeným rozhodnutím byla vydána zahrada u bytového domu, přístup do domu byl oddělen geometrickým plánem a nebyl vydán. Pozemek je volný, nezastavěný a není nezbytně nutný k provozu stavby.

III. Osoby zúčastněné na řízení

13. V řízení uplatnili práva osob zúčastněných na řízení paní D. Č. a Městská část Praha 5. Blíže se však k předmětu sporu nevyjádřili.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního v rozsahu námítky nicotnosti rozhodnutí pozemkového úřadu.
15. Žaloba není důvodná, neboť nejsou dány důvody pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí.
16. Žalobkyně se domáhala vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu výroků pod bodem I. napadeného rozhodnutí o vlastnickém právu paní D. Č. k předmětné nemovitosti z důvodu restituce podle zákona o půdě a v této souvislosti i v rozsahu výroku III. souvisejícím s právem vlastnickým o zřízení věcného břemene přístupové cesty k předmětnému pozemku přes další pozemek X.
17. V dané věci je tedy klíčovou otázkou sporu, zda o vlastnictví mohl rozhodnout pozemkový úřad postupem podle zákona o půdě, když toto oprávnění mu náleží jen pro případy rozhodování v restitučním řízení podle zákona o půdě a vyslovení nicotnosti rozhodnutí, jehož se žalobce domáhá, by bylo na místě jedině v případě, pokud by pozemkový úřad jednoznačně vůbec nebyl nadán pravomocí rozhodovat o vlastnictví k předmětnému pozemku.
18. Po dobu platnosti zákona o půdě se ustálilo rozhodování pozemkových úřadů i soudů ve správním soudnictví přezkoumávajících rozhodnutí pozemkových úřadů na tom, že pozemkové úřady ve svých rozhodnutích vyslovovaly, že žadatel je nebo není vlastníkem nárokováného majetku, a to výrokem podle § 9 odst. 4 zákona o půdě. Toto ustanovení opravňuje pozemkový úřad rozhodovat o vlastnictví oprávněné osoby k nárokováným pozemkům *výrokem o vlastnictví* a to v každém případě rozhodování o nároku, ať se jedná

o pozemek, který spadá pod zákon o půdě (výrokem pozitivním) nebo o pozemek, který nespadá pod zákon o půdě (výrokem negativním). Pozemkový úřad tedy vydává rozhodnutí, dospěje-li k závěru, že jeho příslušnost je dána, tak i v případě, že nárokový majetek není zemědělského charakteru a nespadá pod zákon o půdě. Má-li správní orgán za to, že restituce majetku nespadá pod zákon o půdě nemůže vydat jiné rozhodnutí ve věci samé než takové, že oprávněná osoba není vlastníkem podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, byť praxe soudů byla na samém počátku účinnosti zákona o půdě jiná a dovozovala, že v případě, kdy by pozemkový úřad rozhodoval o tom, že oprávněná osoba není vlastníkem podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, by se jednalo o paakt, resp. nulitní správní akt (viz. např. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 513/98). Nicméně Ústavní soud se následně v nálezu sp. zn. I. ÚS 1759/09 přiklonil k názoru, že i v případě, že majetkový nárok žadatelů nespadá pod ustanovení zákona o půdě a není dána působnost pozemkového úřadu, pak i v takovém případě musí o tomto nároku rozhodnout ve smyslu § 9 odst. 4 zákona o půdě pozemkový úřad, tedy tak, že oprávněné osoby nejsou vlastníky nárokováného majetku. Protože mezi senáty Ústavního soudu nepanoval jednotný názor na postup Pozemkového úřadu, byla věc předložena plénu Ústavního soudu na přijetí stanoviska ke způsobu rozhodování pozemkového úřadu o vlastnictví o tom, že oprávněné osoby nejsou vlastníky podle § 9 odst. 4 zákona o půdě. Následně Ústavní soud ve svém nálezu III. ÚS 3567/14 ze dne 13. 12. 2016 shrnul dosavadní názorové odlišnosti Ústavního soudu i Vrchního soudu v Praze ve věcech rozhodování podle zákona o půdě a dospěl k názoru podstatnému i pro toto řízení, že význam má procesní způsob, jak Pozemkový úřad o uplatněném nároku rozhoduje i v případě, není-li dán nárok na restituci majetku z důvodu, že právní věc nespadá pod zákon o půdě. Vyslovil, že pozemkový úřad rozhoduje tak, že i v případě, kdy předmětná věc nespadá pod zákon o půdě, ve svém výroku vysloví, že oprávněné osoby nejsou vlastníky věci. I když se může jevit, že takovéto rozhodnutí je rozhodnutí ve věci samé, tak tomu není a je třeba vzít v úvahu, že odmítnutí rozhodovací kompetence v meritu věci, byť mu předcházelo dokazování a posouzení z hlediska norem hmotného práva, zásadně nemůže být považováno za zamítavé meritorní rozhodnutí. Význam má procesní způsob, jakým pozemkový úřad o uplatněném nároku rozhoduje, tedy že ve výroku svého rozhodnutí vysloví, že oprávněné osoby nejsou vlastníky věci, i když shledá, že daná právní věc nespadá pod zákon o půdě. Tedy v obou případech, kdy restituční nárok spadá nebo nespadá pod zákon o půdě, je dána pravomoc pozemkového úřadu rozhodnout z procesního hlediska stejným způsobem. Odmítnutí rozhodovací kompetence při úvaze, že by šlo o nicotné rozhodnutí by tedy bylo v rozporu se zákonem a případný výrok o tom, že oprávněná osoba není vlastníkem pozemku z důvodu nedostatku podmínky zemědělského majetku, nemůže být považováno za zamítavé meritorní rozhodnutí. Při zjišťování skutečného obsahu výroku rozhodnutí (resp. jeho procesní či věcné povahy) je nutno přihlídnout k jeho odůvodnění. Vyslovení věcné nepřislušnosti a postoupení věci příslušnému orgánu, který by byl oprávněn rozhodnout o restituci, možné není, neboť takový postup nemá oporu v právních předpisech, byl-li konkrétní pozemkový úřad věcně a místně příslušným orgánem k rozhodnutí o uplatněném nároku. Myšlenkou bylo, že není totiž možné připustit, aby žadatelé dosáhli pouze toho, že zde nebude existovat žádné rozhodnutí o jejich restitučním nároku, o něž by mohli opřít případný svůj nárok na finanční náhradu.

19. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že k základním prvkům vymezení kompetence (kdo je oprávněn rozhodovat, jakým postupem a s jakým právním účinkem) zde přistupuje další zvláštnost, tj. způsob (forma) rozhodování pozemkového úřadu v porovnání se soudem

(odlišnosti postavení, procedury, účinku). Proto dospěl-li pozemkový úřad k závěru, že uplatněný nárok nespadá pod zákon o půdě, v praxi rozhodoval zpravidla v tom smyslu, že oprávněné osoby nejsou vlastníky věci podle § 9 odst. 4 citovaného zákona.

20. Posouzení, zda předmětem restituce je či není zemědělský majetek, který byl je dni jeho odnětí zemědělsky obhospodařován ve smyslu § 1 odst. 1 a § 30 zákona o půdě *je jednou z prvních podmínek*, které pozemkový úřad posuzuje při rozhodování o nároku vedle dalších podmínek, jimiž je postavení oprávněné osoby, povinné osoby, restituční titul a možnost vydání majetku dle § 11 odst. 1 zákona o půdě. Tyto podmínky také v řízení dle části páté o.s.ř. posuzuje soud v občanskoprávním řízení. V dané věci by Obvodní soud pro Prahu 5 v řízení o občanskoprávní žalobě dle části páté o.s.ř. (o jiné právní věci, o které rozhodl orgán moci výkonné a která vyplývá ze vztahů soukromého práva) jistě k námitkám Hlavního města Prahy sám posoudil, zda podklady řízení před pozemkovým úřadem a jeho závěry svědčí ve prospěch oprávněné osoby či nikoliv. Před takovým věcným posouzením však byla žalobcem nastolena překážka, spočívající v návrhu na zrušení nicotnosti napadeného rozhodnutí. 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 řízení 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 jediné v případě, kdy by napadené rozhodnutí pozemkového úřadu nebylo městským soudem jako nicotné zrušeno, byl by dán důvod pro pokračování řízení občanskoprávního řízení v meritu věci.
21. Žalobce tedy nastolil překážku pro pokračování v řízení z důvodu jeho názoru na nicotnost napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu, tento jeho názor je však v této věci mylný z následujících důvodů.
22. Především optikou výše uvedeného způsobu rozhodování zákona o půdě je třeba odpovědět na klíčovou otázku tohoto sporu tak, že skutečnost, resp. pochyby o tom, zda předmětný pozemek spadá pod zákon o půdě či nikoliv, nevylučuje pravomoc pozemkového úřadu o nároku rozhodnout a nečiní rozhodnutí pozemkového úřadu a nicotným.
23. Skutečnost, zda pozemkový úřad správně dovodil svou pravomoc k rozhodnutí v této věci dle zákona o půdě, není za procesní situace, kdy má v každém případě rozhodnout ať již pozitivním či negativním výrokem o vlastnictví podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, otázkou nicotnosti rozhodnutí, ale otázkou zákonnosti rozhodnutí. Kompetence pozemkového úřadu je tedy v tomto případě dána vymezením, *kdo je oprávněn rozhodovat, jakým postupem a s jakým právním účinkem*. Pozemkový úřad byl o uplatněném 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 rozhodování pozemkového úřadu a napadené rozhodnutí nenaplnňuje zásadní a silné znaky tzv. nulitního aktu.

24. Nicotnost 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. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS nebo 8 Afs 78/2006-74, pbl. Pod č. 1629/2008 Sb. NSS). Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí správního orgánu o veřejných subjektivních právech považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky.
25. Vzhledem 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 restituce předmětných nemovitostí.

V. Závěr

26. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze podanou žalobu na vyslovení nicotnosti jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 zamítl.
27. Soud ve věci rozhodoval bez nařízení jednání za podmínek ust. § 51 s.ř.s., když účastníci k výzvě soudu nepožadovali projednání věci při nařízeném ústním jednání.
28. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení nepřisluší náhrada nákladů řízení dle § 60 odst. 5 s.ř.s. , neboť jim soud v řízení žádné povinnosti, z nichž by jim vzešly náklady, neuložil.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 28. března 2018

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.