



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **hlavní město Praha**, sídlem Magistrát hlavního města Prahy, Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zastoupené JUDr. Janem Mikšem, advokátem, sídlem Na Slupi 15, Praha 2, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I.** Ing. Z. S., **II.** M. K., **III.** J. P., všichni zastoupeni JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, **IV.** MUDr. V. L., **V.** Ing. M. S., **VI.** Městská část Praha 6, sídlem Československé armády 601/23, Praha 6, všichni zastoupeni JUDr. Františkem Vokůrkou, advokátem, sídlem Jeseniova 2863/50, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Praha ze dne 11. srpna 2011 č. j. PÚ 7392/92/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. března 2019 č. j. 10 A 51/2015 – 139,

### t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Praha, (dále též „pozemkový úřad“) vydalo dne 11. srpna 2011 rozhodnutí č. j. PÚ 7392/92/2 o vlastnictví oprávněných osob k nemovitosti žalobkyně jako povinné osoby (dále jen „napadené rozhodnutí

pozemkového úřadu“) na základě § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o půdě“), které bylo žalobkyni doručeno 25. srpna 2011. Žalobkyně se následně domáhala žalobou podanou dne 19. října 2011 k Obvodnímu soudu pro Prahu 6 (dále též „obvodní soud“) podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), určení, že oprávněné osoby nejsou vlastníky předmětných pozemků. Namítala zejména nedostatek pravomoci pozemkového úřadu rozhodnout o pozemcích, na které nedopadá režim zákona o půdě. Svou žalobu později rozšířila o požadavek, aby soud vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu, neboť pozemkový úřad podle žalobkyně jeho vydáním překročil svou pravomoc. Obvodní soud řízení o vyslovení nicotnosti rozhodnutí zastavil pro nedostatek své věcné příslušnosti. Žalobkyně se následně domáhala určení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu žalobou podanou dne 25. března 2015 ve správní větví soudnictví k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který však usnesením žalobu odmítl pro opožděnost. Tento náhled městského soudu korigoval Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku v této věci ze dne 10. února 2016 č. j. 6 As 273/2015 - 26.

[2] Na základě názoru Nejvyššího správního soudu městský soud žalobu ve druhém kole přezkumu posoudil meritorně a zamítl ji rozsudkem označeným v záhlaví. Dospěl k názoru, že rozhodnutí pozemkového úřadu nemůže být nicotné, neboť ten by byl i v případě, že by zde skutečně nebyla dána působnost zákona o půdě, oprávněn podle ustálené judikatury rozhodnout o tom, že žadatelé nejsou vlastníky předmětných pozemků. Otázka, zda předmětné pozemky spadaly do režimu zákona o půdě, či nikoliv, je tak otázkou zákonnosti rozhodnutí, kterou bude muset posoudit Obvodní soud pro Prahu 6 v řízení podle části páté o. s. ř.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. V ní namítala, že rozsudek městského soudu je v rozporu s nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98 ze dne 28. března 2000 (N 46/17 SbNU 321) a sp. zn. I. ÚS 1759/09 ze dne 12. ledna 2012 (N 9/64 SbNU 93), dále s usnesením zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů ze dne 5. března 2012 č. j. Konf 53/2011 - 25, č. 2644/2012 Sb. NSS, a s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2018 č. j. 2 As 257/2017 - 40, z nichž citovala vybrané pasáže bez dalšího komentáře.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyni oponoval, neboť jí citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98 byl podle žalovaného již překonán, a to náleze sp. zn. I. ÚS 1759/09 (taktéž citován žalobkyní) a zejména náleze sp. zn. III. ÚS 3567/14 ze dne 13. prosince 2016 (N 239/83 SbNU 717). Proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

pokračování

[6] Jedinou kasační námitku žalobkyně představovalo tvrzení, že napadený rozsudek městského soudu je v rozporu s dosavadní judikaturou. Jí citované usnesení zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů č. j. Konf 53/2011 - 25 však řeší pouze otázku, u kterého soudu je třeba žalovat nezákonnost rozhodnutí pozemkového úřadu o vlastnickém právu k restituovaným nemovitostem (u obecného) a u kterého jeho nulitu (u správního). Nic ale neříká o tom, za jakých podmínek může správní soud takové rozhodnutí skutečně nicotným shledat; ostatně posuzovat takovou otázku by zvláštnímu senátu ani nepříslušelo. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 257/2017 - 40, ten na danou věc nedopadá vůbec. Jednalo se v něm totiž pouze o to, zda lze ve správním soudnictví žalovat usnesení, kterým pozemkový úřad v řízení o vlastnictví k nemovitostem podle zákona o půdě vyslovil, že určitá osoba není účastníkem takového řízení.

[7] Přílehavějším se na první pohled jeví odkaz žalobkyně na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98. V něm se skutečně Ústavní soud vyslovil v tom smyslu, že zákon o půdě v § 9 odst. 4 umožňuje pozemkovému úřadu rozhodovat o vlastnictví oprávněné osoby k nárokovaným pozemkům pouze za předpokladu, že se jedná o pozemky definované v § 1 odst. 1 zákona o půdě, tj. o zemědělský majetek. V opačném případě by pozemkový úřad vydal nicotný akt, který je soud povinen zrušit. Žalovaný ovšem správně upozornil na to, že názory Ústavního soudu prošly následně určitým vývojem.

[8] Nejvyšší správní soud podotýká, že k revizi dosavadního náhledu na danou otázku došlo již nálezem sp. zn. II. ÚS 539/02 ze dne 28. června 2005 (N 131/37 SbNU 653), o němž se žalovaný nezmiňuje. V něm shledal Ústavní soud zákonným postup pozemkového úřadu, který rozhodl, že žadatel není vlastníkem určitých pozemků na základě toho, že se v daném případě nejednalo o zemědělskou půdu, a na předmětné nemovitosti tak nedopadala působnost zákona o půdě. Věc posuzovalo v průběhu řízení o ústavní stížnosti i plénum Ústavního soudu (nepřijatý návrh stanoviska pléna Pl. ÚS-st. 19/04 pro řízení sp. zn. II. ÚS 539/02 k nálezu sp. zn. I. ÚS 513/98). To fakticky omezilo použitelnost předchozích závěrů Ústavního soudu pouze na situace, kdy dojde k odmítnutí spravedlnosti, tj. kdy žadatel včas a řádně uplatní nárok na vydání věci jak podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, tak podle zákona o půdě, a v obou případech dojde k negativnímu výroku opřenému o tvrzený nedostatek působnosti rozhodujícího orgánu, respektive o závěr, že restituční zákon, podle kterého byl nárok na vydání uplatněn, se na předmětnou věc nevztahuje. O takovou věc se v nyní posuzovaném případě rozhodně nejedná – stěžovatelka naopak napadá rozhodnutí, v němž pozemkový úřad svou působnost shledal a žadatelům předmětné pozemky jako zemědělský majetek vydal.

[9] Vývoj se prozatím uzavřel nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3567/14 (na nějž žalovaný zejména odkázal). V něm Ústavní soud upozornil na (žalovaným taktéž citovaný) nález prvního senátu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1759/09, ovšem s tím, že první senát názorový obrat započatý nálezem druhého senátu sp. zn. II. ÚS 539/02 zcela pominul. Díky citaci původního nálezu sp. zn. I. ÚS 513/98 naopak budí dojem, že první senát pokračuje v původně nastolené názorové linii. Třetí senát se v nálezu sp. zn. III. ÚS 3567/14 nakonec přiklonil k názoru druhého senátu, tedy že výrok rozhodnutí pozemkového úřadu, podle něhož oprávněné osoby nejsou vlastníky věci podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, je přípustné učinit i v situaci, kdy se nejedná o zemědělský

majetek a není tedy dána věcná působnost zákona o půdě. Vysvětlil přitom, že takovéto rozhodnutí je ve skutečnosti rozhodnutím procesním, neboť „*odmítnutí rozhodovací kompetence v meritu věci, byť by mu předcházelo dokazování a posouzení z hlediska norem hmotného práva, zásadně nemůže být považováno za zamítavé meritorní rozhodnutí*“.

[10] Nejvyšší správní soud vyšel z posledně citovaného nálezu třetího senátu Ústavního soudu. Současnou judikaturu Ústavního soudu totiž lze označit za ustálenou, jelikož výše naznačený rozpor mezi názory prvního a druhého senátu je pouze zdánlivý. Vždy je třeba zohlednit konkrétní skutkové okolnosti, na jejichž podkladě Ústavní soud v daném případě rozhodoval.

[11] V kauze vedené pod sp. zn. I. ÚS 1759/09 řešil první senát Ústavního soudu platnost dohody o finančním vyrovnání za znehodnocené zemědělské nemovitosti, kterou město Příbor uzavřelo se stěžovatelkou v době, kdy existovalo pravomocné rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání předmětných nemovitostí. Toto rozhodnutí však později Ministerstvo zemědělství v přezkumném řízení zrušilo z toho důvodu, že se podle něj nejednalo o zemědělský majetek. Pro rozhodování prvního senátu Ústavního soudu tak bylo celkem nepodstatné, zda rozhodnutí pozemkového úřadu vyhodnotí jako od počátku nicotné (jak by vyplývalo z výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 513/98 a z tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu, která z něj vycházela), nebo je bude považovat za zrušené. Navíc se zdá, že nakonec dal první senát přednost názoru, že restituční rozhodnutí pozbylo platnosti až okamžikem svého zrušení nadřízeným orgánem, jak o tom svědčí následující pasáž (zvýraznění doplněno): „*Ústavní soud nemůže ukládat městu Příbor, aby respektovalo shora citovanou dohodu o finančním vyrovnání za znehodnocené zemědělské nemovitosti podle zákona č. 229/1991 Sb. (čehož se stěžovatelka v podstatě domáhá); ta sice byla uzavřena v dobré víře, ale za zcela jiné situace, kdy se její účastníci mohli oprávněně domnívat, že se ve věci jedná o restituci podle uvedeného zákona. To však bylo následně, jak je z výše uvedeného patrné, změněno a právní podklad dohody stěžovatelky s městem Příbor, z níž vyplynul nárok na náhradu zcela znehodnocené zemědělské nemovitosti podle zákona o půdě, pozbýl platnosti.*“

[12] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Zákon o půdě – tak, jak se jeho výklad ustálil během let ve správní i judikatorní praxi – umožňuje dokonce i to, aby pozemkový úřad rozhodl, že žadatel není vlastníkem určitých nemovitostí, má-li úřad za to, že se nejedná o zemědělský majetek a na věc tak nedopadá působnost zákona o půdě. Tím spíše pak může pozemkový úřad vydat meritorní rozhodnutí v situaci, kdy dojde k závěru, že zde naopak působnost zákona o půdě dána je a vydá žadateli nemovitou věc, jež je podle jeho názoru zemědělským majetkem. Takové rozhodnutí nelze považovat za nicotné proto, že pozemkový úřad překročil uvedeným výrokem svou zákonem vymezenou pravomoc, a to dokonce ani v případě, že by správní soud s věcným hodnocením pozemkového úřadu nesouhlasil. Jedná se o otázku zákonnosti takového rozhodnutí, kterou může posoudit obecný soud v řízení podle hlavy páté o. s. ř. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

pokračování

#### IV. Náklady řízení

[13] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch a požadoval ve svém vyjádření, aby mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů paušální částkou ve výši 300 Kč podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu.

[14] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že správní soudy ustáleně státu náhradu nákladů vůči neúspěšnému žalobci nepřiznávají s odůvodněním, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit před soudem proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován (srov. již usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. ledna 1998 č. j. 6 A 90/96 - 23 a ze dne 14. června 1999 č. j. 6 A 7/99 - 39 a na ně navazující usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 437/99 ze dne 29. května 2000, z pozdější doby pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Přímou k možnosti přiznat paušální náhradu nákladů řízení podle příslušné vyhlášky Ministerstva spravedlnosti se pak negativně vyslovil Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. října 2014 č. j. 45 Af 24/2012 - 67, jeho rozhodnutí následně potvrdil a argumentaci převzal též Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 30. července 2015 č. j. 8 Afs 177/2014 - 51). Žalovaný netvrdil, že by mu vznikly se soudním řízením v této věci jakékoliv náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti a ani z obsahu spisu nic takového nevyplývá. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal.

[15] Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud, stejně jako Městský soud v Praze, jim v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jim mohly vzniknout náklady. Žádná z osob zúčastněných na řízení také nenavrhla, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. srpna 2019

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu