



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **E. B.**, zastoupena JUDr. Alešem Dvouletým, advokátem se sídlem Londýnská 674/55, Praha 2, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, zastoupen JUDr. Adamem Rakovským, advokátem se sídlem Václavská 316/12, Praha 2, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Metrostav Vackov a. s.**, se sídlem Koželužská 2450/4, Praha 8, zastoupen Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **II) Goedel s. r. o.**, se sídlem Vrbčanská 2074/6, Praha 10, **III) B. K.**, **IV) artpatent, advokátní kancelář s. r. o.**, se sídlem Dukelských hrdinů 976/12, Praha 7, **V) H. V.**, zastoupena JUDr. Viktorem Rossmannem, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha 1, **VI) J. Š.**, **VII) Mgr. Z. P.**, **VIII) L. P.**, **IX) Ing. R. P. K.**, **X) Mgr. I. L.**, **XI) K. Z.**, zastoupen Mgr. Štěpánem Ciprýnem, advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, **XII) Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 2, Praha 1, zastoupeno JUDr. Janem Nemanským, advokátem se sídlem Těšnov 1059/1, Praha 1, **XIII) Městská část Praha 10**, se sídlem Vršovická 1429/68, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 3. 2018, č. j. SPU 124998/2018 a č. j. 125006/2018, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení I), V), XI) a XII) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2020, č. j. 10 A 64/2018 - 262,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2020, č. j. 10 A 64/2018 - 262, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení XI) **se odmítá**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Prvním napadeným rozhodnutím žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí Ministerstva

zemědělství – Pozemkového úřadu Praha (dále jen „pozemkový úřad“) ze dne 27. 12. 2012, č. j. PU 1112/12. Tímto rozhodnutím pozemkový úřad mimo jiné rozhodl dle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), že žalobkyně je vlastnící pozemků p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X a X, vše v k. ú. Ž. (pozn. NSS: posledně uvedený pozemek dle katastru nemovitostí neexistuje, měl být vytvořen rozdělením pozemku p. č. X). Druhým napadeným rozhodnutím žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 721/12. Tímto rozhodnutím pozemkový úřad mimo jiné dle § 9 odst. 4 zákona o půdě rozhodl, že žalobkyně je vlastnící pozemků p. č. X, X, X, X, X a X, vše v k. ú. S. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně o vydání shora označených pozemků ve stanovené lhůtě nepožádala a zároveň je zcela nesporné, že ve vztahu k pozemkům v majetku původního vlastníka J. M. B. žalobkyně není oprávněnou osobou ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o půdě, neboť není jeho neterí (jak je uvedeno v rozhodnutí pozemkového úřadu), nýbrž toliko závětní dědičkou JUDr. J. B., bratra původního vlastníka. Rozhodnutí o předmětných nemovitostech tak nespadlo pod rozhodovací pravomoc pozemkového úřadu, neboť ten je oprávněn rozhodnout jen o vlastnictví oprávněné osoby. Tato vada rozhodnutí pozemkového úřadu je tak závažná, že jej dle žalovaného činí nicotným.

[2] Proti napadeným rozhodnutím se žalobkyně bránila žalobou. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný dle městského soudu nezvrátil závěr pozemkového úřadu, že žalobkyně podala tři žádosti, na jejichž základě bylo možné o dotčených pozemcích rozhodnout. S podstatnými úvahami pozemkového úřadu ohledně podání žádostí a jejich rozsahu se žalovaný nijak nevypořádal. Za účelem vyloučení dalších sporů ohledně této otázky městský soud v rozsahu týkajícím se podaných žádostí přezkoumal důvody původních rozhodnutí pozemkového úřadu a dospěl k závěru, že tyto důvody ob stojí alespoň do té míry, aby nebylo možné již pravomocná rozhodnutí prohlásit za nicotná. Ani pokud by žalobkyně nebyla oprávněnou osobou, nebyla by dle judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí pozemkového úřadu nicotná z důvodu nedostatku pravomoci. Osoby dotčené rozhodnutím pozemkového úřadu nadto měly možnost podat proti rozhodnutím o vydání pozemků žaloby dle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, čehož také využily. Nezákonná rozhodnutí pozemkového úřadu je možné odstranit především touto zákonem předvídanou cestou.

[3] Městský soud rozhodl bez ústního jednání, které bylo původně nařízeno na 19. 3. 2020. S ohledem na doporučení Ministerstva spravedlnosti a vyhlášený nouzový stav však muselo být jednání zrušeno. Městský soud se žalovaného prostřednictvím jeho zástupce dne 16. 3. 2020 telefonicky dotázal, zda i za těchto okolností na nařízení jednání trvá, avšak navzdory příslibu urychlené odpovědi žalovaný do dne vydání napadeného rozsudku nereagoval. Městský soud tedy rozhodl bez 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 dle městského soudu nemůže dojít k porušení ústavně zaručeného práva na veřejné a ústní projednání věci, neboť nositeli ústavně garantovaných základních práv jsou pouze jednotlivci, nikoliv

orgány vykonávající státní moc. Jelikož navíc v projednávané věci již došlo k několikaměsíčnímu průtahu zaviněnému žalovaným, převážilo právo žalobkyně na rozhodnutí v přiměřeném čase nad zákonným právem žalovaného trvat na nařízení ústního jednání. Nadto 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.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobkyně

[4] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný a osoby zúčastněné na řízení I), V), XI) a XII) kasační stížností.

[5] Žalovaný namítá, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, neboť městský soud rozhodl ve věci bez jednání, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky. Žalovaný městskému soudu sdělil, že trvá na projednání věci, resp. že nesouhlasí s tím, aby bylo rozhodnuto bez nařízení jednání. Na uvedeném nemůže ničeho změnit fakt, že zástupce žalovaného nereagoval dostatečně rychle na telefonickou výzvu soudu, který se jej s odkazem na vyhlášení stavu nouze v souvislosti s pandemií viru COVID-19 dotazoval na možnost rozhodnout věc bez jednání. Žalovaný totiž již jednou svůj nesouhlas vyslovil, a pokud na pozdější výzvu (ke změně stanoviska) nereagoval, nelze již dovozovat konkludentní souhlas (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 As 61/2005 – 107). Městský soud výzvu učinil pouze telefonicky, nestanovil žalovanému lhůtu k vyjádření nesouhlasu, nepoučil jej o následcích a dokonce ani nevyčkal marného uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vyjádření podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), které by měl aplikovat alespoň analogicky. Městský soud si byl porušení procesních předpisů vědom a odůvodnil je odkazem na právo žalobkyně na spravedlivý proces. Žalovaný však, byť je orgánem veřejné moci, má postavení účastníka soudního řízení dle § 33 s. ř. s. a náleží mu mnohá procesní práva, včetně práva na veřejné projednání věci. Toto právo zákonodárce právními ani ústavními normami neomezil a nemůže tak činit ani městský soud.

[6] Žalovaný vznáší taktéž věcné námitky. Má zejména za to, že původní žádosti o vydání z roku 1992 se vztahovaly k jiným pozemkům, městský soud prováděl v rozporu se zákonem dokazování mimo ústní jednání, a rozhodnutí o vydání pozemků pokládá žalovaný nadále za nicotná. Ani jedna ze žádostí žalobkyně nehovoří o uplatnění nároku na restituci majetku původního vlastníka J. M. B. Městský soud se zcela nesprávně soustředí na vymezení konkrétních nemovitostí v jednotlivých žádostech, ale naprosto pomíjí, že žalobkyně žádala o restituci nemovitostí po jiném původním vlastníkovi. Žalovaný taktéž napadá úvahu městského soudu, který sám přezkoumal původní úvahy pozemkového úřadu a dospěl k závěru, že tyto úvahy obstojí alespoň v té míře, aby nebylo namístě rozhodnutí pozemkového úřadu prohlásit za nicotná. Tento závěr napovídá, že ani odstranění vytýkaných nedostatků napadených rozhodnutí nemá vést k prohlášení nicotnosti původních rozhodnutí. Žalovanému tak není zřejmé, jak má dále postupovat.

[7] Osoba zúčastněná na řízení I) v kasační stížnosti uvádí, že žalobkyně ve vztahu k vydaným pozemkům nebyla a nikdy nemohla být osobou oprávněnou dle § 4 zákona o

půdě. Domnívá se, že rozhodnutí pozemkového úřadu je nicotné a žádný z nyní vydaných pozemků nebyl předmětem původní žádosti. Upozorňuje taktéž na vadu řízení spočívající v rozhodnutí městského soudu bez nařízení jednání. Skutečnost, že právo žalovaného účastnit se jednání nepožívá ochrany v ústavněprávní rovině, neznamená, že na úrovni jednoduchého práva nemusí být respektováno. S kasačními námitkami žalovaného se osoba zúčastněná na řízení I) zcela ztotožňuje.

[8] Osoba zúčastněná na řízení V) namítá, že městský soud překvapivě rozhodl bez nařízení ústního jednání a konstatoval, že žalovaný není nositelem ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Osobě zúčastněné na řízení V) však toto právo nepochybně svědčí. Městský soud ji dne 16. 3. 2020 informoval, že původně nařízené jednání se nekoná a bude předvolána k nově nařízenému jednání. Očekávala tedy předvolání k jednání, místo něj však obdržela napadený rozsudek. Tímto postupem bylo zasaženo do jejího práva být vyrozuměna o jednání a práva se v řízení vyjádřit.

[9] Osoba zúčastněná na řízení XII) taktéž namítá vadu řízení spočívající v rozhodnutí bez jednání, aniž by s tím žalovaný vyslovil souhlas. Ačkoliv chápe snahu soudu řešit současnou situaci, nelze bez dalšího začít rozhodovat „od stolu“ bez jednání s odkazem na vyhlášený nouzový stav. Osoba zúčastněná na řízení XII) z napadeného rozsudku neseznala, zda městský soud prováděl dokazování či nikoliv, které z důkazů případně provedl a jak svůj postup odůvodnil. Pokud městský soud dospěl k jiným skutkovým závěrům než žalovaný, bylo jeho povinností nařídit jednání. Dle osoby zúčastněné na řízení XII) je žaloba nepřipustná, neboť se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci. Rozhodnutím pozemkové úřadu totiž fakticky dochází k určení vlastnického práva žalobkyně. Odkazuje na rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 22. 6. 2004, č. j. Konf 123/2003 - 7, podle něhož rozhodl-li pozemkový úřad o nároku postupem dle § 9 odst. 4 zákona o půdě, je o žalobě proti tomuto rozhodnutí příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení. Stejný názor vyslovil zvláštní senát i v rozhodnutí ze dne 5. 8. 2010, č. j. Konf 64/2009 - 7, v němž uvedl, že *„právní poměr, který vzniká mezi osobou povinnou a osobou oprávněnou uzavřením smlouvy o vydání nemovitosti (nebo autoritativním správním rozhodnutím o vlastnictví k nemovitosti), je tedy poměrem práva soukromého a nic na tom nemění to, že dohodu schvaluje správní orgán“*. Městský soud měl tedy žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení XII) dále namítá, že žalobkyně předmětný nárok neuplatnila žádostí dle § 9 odst. 1 zákona o půdě. Pokud měl o této skutečnosti městský soud pochybnosti, měl přistoupit k dokazování. Žalobkyně nebyla osobou oprávněnou dle § 4 zákona o půdě, rozhodnutí pozemkového úřadu jsou tudíž nicotná.

[10] Osoba zúčastněná na řízení XI) ani po výzvě soudu dle § 106 odst. 3 s. ř. s. a řádném poučení důvody kasační stížnosti nedoplnila.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvádí, že osoby zúčastněné na řízení neuvedly nic konkrétního o tom, jak byly zkráceny na svých procesních právech (zejména navrhopvat důkazy a vyjadřovat se k obsahu správního spisu). Žalobkyně vnímá smysl § 51 s. ř. s., nicméně veřejné projednání věci ve správním soudnictví chrání primárně

práva a zájmy žalobce, nikoliv žalovaného správního orgánu. Žalobkyně ve svém vysokém věku má především zájem na rychlém meritorním vyřízení žaloby než na tom, aby se její zástupce dostavil k soudu, odkázal na písemné vyhotovení žaloby, vyslechl a vyvracel přednesy ostatních přítomných, zopakoval nosné body žaloby a vyslechl rozsudek. Pro meritorní rozhodnutí městského soudu měly význam výhradně listiny (obsažené ve správním spisu a ve spisu soudním), žalovaný nenavrhoval žádné důkazy a konání jednání by nemělo pro výsledek řízení žádný význam. Nejvyšší správní soud by dle žalobkyně měl absenci jednání posoudit obdobně jako rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 2. 2016 č. j. 7 As 93/2014 – 48, nebo ještě přílehlavěji v rozsudku ze dne 11. 11. 2019, č. j. 3 As 187/2018 – 39. Zrušení napadeného rozsudku jen proto, že městský soud rozhodl ve věci bez jednání, povede „jen“ k tomu, že po několika dalších letech městský soud rozhodne opět tak, že žalobou napadená rozhodnutí žalovaného zruší, protože jsou nezákonná.

[12] Žalobkyně dále připomíná, že předmětem řízení je otázka zákonnosti napadených rozhodnutí, žádný soukromoprávní nárok v žalobě uplatněn nebyl. Argumentace nepřipustností žaloby a rozhodnutími zvláštního senátu je tudíž nepřipadná. Věcně stěžovatelé dle žalobkyně žádnou novou argumentaci nepřinášejí. Rozhodnout o žádosti žalobkyně nepochybně bylo v pravomoci pozemkového úřadu a ani žádný jiný důvod nicotnosti jeho rozhodnutí dán není. O žalobách proti rozhodnutí pozemkového úřadu se vedou občanská soudní řízení, není vinou žalobkyně, že soudy v těchto věcech doposud nerozhodly.

[13] V dané věci se jednalo o posouzení zákonnosti procesního rozhodnutí, kterým žalovaný prohlásil své vlastní rozhodnutí za nicotné. To i vylučuje jakékoliv dokazování, neboť nicotnost musí vyplývat z konfrontace obsahu správního spisu a rozhodnutí samotného. Žalobkyně dále připomíná, že Nejvyšší správní soud se vyjádřil k restitučnímu nároku mj. žalobkyně ve věci obnovy řízení (ve vztahu k jinému rozhodnutí žalovaného na základě stejné žádosti) ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 As 16/2018 – 33, a rozhodnutí taktéž neshledal nicotným.

[14] Žalovanému je dle žalobkyně jistě známo, že zejména Obvodní soud pro Prahu 3 (ve věci pod sp. zn. 16 C 62/2013) žalobu, resp. žaloby navazující na vydání rozhodnutí pozemkového úřadu z r. 2012 projednává meritorně (z čehož mimochodem plyne, že rozhodnutí žalovaného soud nepovažuje za nicotné). Žalovaný pak zcela opomněl informovat soud též o tom, že vydal mj. sérii nových meritorních rozhodnutí (ze dne 20. 8. 2014, č. j. 721-2/2014 a č. j. 1112-2/2014), kterými neguje svá rozhodnutí považovaná za nicotná. Žalovaný jimi nově rozhodl tak, že se žalobkyni majetek původně vydaný (tvrzeně nicotnými rozhodnutími) nevydává. Tato rozhodnutí jsou jistě součástí správního spisu, který žalovaný předložil správnímu soudu. Na obě rozhodnutí navazují další řízení podle části páté o. s. ř., ve kterých je žalobkyně v pozici civilní žalobkyně. Žalobkyně proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti a s ohledem na svůj vysoký věk žádá o přednostní vyřízení věci.

[15] Osoba zúčastněná na řízení I) se dále vyjádřila ke kasační stížnosti žalovaného. Uvádí, že městský soud jasně naznačil, že závěry o nicotnosti obsažené v napadeném rozhodnutí by mohly obstát, pokud by se žalovaný lépe vyrovnal s některými argumenty

obsaženými v rozhodnutích pozemkového úřadu. Žalobkyně nežádala o pozemky po původním vlastníkovi J. M. B. ani o pozemek p. č. X v k. ú. Ž. Výklad věty z podání ze dne 2. 12. 1992 o tom, že se k nároku na vydání zemědělského majetku připojuje i žalobkyně, tak, že tímto žádá o uvedený pozemek, není vstřícným přístupem k restituentům v souladu s judikaturou Ústavního soudu, nýbrž naprostou libovůlí správního orgánu. Jedná se proto o naprosto excesivní interpretaci. Městský soud zároveň pochybil, když se sám pustil do přezkoumávání otázky, zda byl nárok uplatněn, aniž by v řízení provedl kontradiktorním způsobem dokazování a aniž by žalobkyně tímto směrem vznesla v žalobě námitky. Mínění žalobkyně, že konání jednání by nemělo žádný význam, je proto mylné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

[17] Osobu zúčastněnou na řízení XI) Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 4. 2020, č. j. 1 As 150/2020 – 49, vyzval k doplnění důvodů kasační stížnosti v zákonné lhůtě jednoho měsíce. Taktéž ji poučil o následcích nevyhovění výzvě. Usnesení bylo jejímu zástupci doručeno do datové schránky dne 24. 4. 2020. Ve stanovené lhůtě však žádné důvody podané kasační stížnosti nedoplnila. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení XI) odmítl podle § 37 odst. 5 ve spojení s § 106 odst. 3 a § 120 s. ř. s.

[18] Po posouzení obsahu kasačních stížností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti **jsou** důvodné.

[19] Z hlediska systematiky se kasační soud nejprve zabýval námitkou osoby zúčastněné na řízení XII), která městskému soudu vytýká, že věcně projednal žalobu, která je nepřípustná. Pokud by totiž tuto námitku soud shledal důvodnou, bylo by na místě již z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušit a žalobu odmítnout.

[20] Tato námitka ovšem důvodná není. Podle již ustálené judikatury zvláštního senátu a Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní. K přezkoumání takového rozhodnutí tedy obecně jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Pravomoc soudu v občanském soudním řízení je nicméně založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí. K přezkoumání rozhodnutí týkajícího se výlučně posouzení procesní otázky je příslušný soud ve správním soudnictví (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8, ze dne 21. 9. 2011, č. j. Konf 65/2010 - 21, a ze dne 19. 12. 2017, č. j. Konf 27 /2017 - 22, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26, a ze dne 29. 7. 2015, č. j. 2 As 152/2015 – 31). Jak uvedl správně městský soud, vyslovením nicotnosti správního rozhodnutí pozemkový úřad nerozhodoval věcně o nárocích vyplývajících ze vztahů soukromého práva.

V takovém případě proto není založena příslušnost soudu v občanském soudním řízení. Podpůrně lze odkázat také na usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011-25, které se týkalo otázky příslušnosti soudu k rozhodnutí o návrhu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí, k jehož věcnému přezkumu by byl příslušný dle části páté o. s. ř. civilní soud. Nejedná se o zcela totožnou otázku, nicméně zvláštní senát obecně konstatoval, že nelze vyloučit názorové konflikty mezi soudy v občanském řízení a soudy ve správním soudnictví ohledně nicotnosti konkrétního správního rozhodnutí, přičemž je zřejmé, že rozhodující slovo v takovém konfliktu musí mít soudy ve správním soudnictví. Městský soud tedy nepochybil tím, že žalobu věcně projednal a rozhodl o ní.

[21] Nejvyšší správní soud se poté zabýval námitkou vady řízení spočívající v tom, že městský soud rozhodl bez jednání, aniž by k tomuto postupu byly splněny zákonné podmínky. Tuto námitku uplatnili v kasační stížnosti všichni stěžovatelé.

[22] Podle § 51 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevysloví-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen. Stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech.*

[23] Veřejné projednání věci je v soudním řízení správním pravidlem, nikoliv však absolutním. Lze od něj upustit zejména tehdy, pokud to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí (ať již výslovně nebo tím, že ve stanovené lhůtě nereagují na výzvu soudu dle shora uvedeného ustanovení). Klíčový je souhlas účastníků, v řízení o žalobě proti rozhodnutí tedy souhlas žalobce a žalovaného. Postoj osob zúčastněných na řízení není rozhodující, soud by však jejich stanovisko neměl ignorovat a vždy by měl zvážit důvody, které tyto osoby ve svůj prospěch uvádí (srov. též Kühn, Zdeněk, Kocourek, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2019, str. 420).

[24] Rozhodnutí soudu bez jednání je krom toho možné i tehdy, stanoví-li tak s. ř. s. nebo zvláštní zákon. Jedná se o výjimky odůvodněné zpravidla zájmy procesní ekonomie. Jsou vyhrazeny případům, kdy rozhodnutí soudu je v dané situaci jediné možné a přítomnost účastníků a jejich případná procesní aktivita na tom nemůže nic změnit. Nejen to, výsledným rozhodnutím nedojde ke zhoršení situace zejména žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48). Jedná se zejména o situace, kdy soud ruší rozhodnutí správního orgánu dle § 76 odst. 1 písm. a) až c) s. ř. s. nebo vysloví jeho nicotnost dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Další výjimky stanoví zákon tam, kde povaha řízení nepředpokládá, že konání soudního jednání by mělo význam pro spravedlivý výsledek řízení (např. řízení o kasační stížnosti - § 109 odst. 2 s. ř. s.) či je z legitimních důvodů zvláště akcentována rychlost řízení (rozhodování věcí volebního soudnictví - § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3 s. ř. s., případně věcí místního nebo krajského referenda - § 91a odst. 3, § 91b odst. 3 s. ř. s.).

[25] V projednávané věci však žádná z uvedených výjimek naplněna nebyla. Skutečnost, že městský soud ve věci nenařídil jednání, tedy představuje vadu řízení. Pokud soud rozhodne bez jednání, přestože účastník řízení vyjádřil s takovým postupem svůj nesouhlas

(případně též nereaguje na opakovanou výzvu dle § 51 s. ř. s., přičemž svůj nesouhlas již jednou vyslovil), zatíží zpravidla řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 – 58, nebo ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 As 61/2005 - 107). V rovině podústavního práva je přitom nerozhodné, zda je dotčeným účastníkem žalobce nebo žalovaný správní orgán. Správní orgán sice není nositelem ústavně zaručených práv, tj. ani práva na veřejné projednání věci podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v soudním řízení správním je však jako žalovaný plnohodnotným účastníkem řízení, který má na podústavní úrovni garantována stejná procesní práva jako žalobce, včetně práva na veřejné projednání věci v ústním jednání, případně právo na rovnost zbraní.

[26] Lze si představit, že ve výjimečných případech tato procesní vada nebude mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu (i vedle specifické situace opakovaného rozhodování krajského soudu poté, kdy jeho první rozhodnutí bylo zrušeno, na níž odkazuje žalobkyně). K takovému závěru lze nicméně dospět pouze tehdy, pokud je odůvodněn souhrnem výjimečných skutkových okolností a zároveň povahou projednávané věci, tj. předmětem posuzování jsou jasně vymezené právní otázky, k nimž se v každé hodnocené jednotlivosti obě strany vyjádřily nebo vyjádřit mohly. Pouze za těchto podmínek by bylo lze dospět k závěru, že konání jednání by žádný přínos k projednávané věci nepřineslo a v zájmu zohlednění výjimečných skutkových okolností nelze pouze z tohoto důvodu rozhodnutí krajského soudu hodnotit jako nezákonné.

[27] Městský soud upozornil na specifické skutkové okolnosti – souhlas žalobkyně s rozhodnutím bez jednání, vyhlášený nouzový stav, předržení věci k přednostnímu projednání a průtahy s předložením spisu zaviněné žalovaným. Pouze tyto okolnosti však k závěru, že namítaná vada řízení nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, nepostačují. Ostatně, i doporučení Ministerstva spravedlnosti ve vztahu k fungování soudů s ohledem na vyhlášený nouzový stav ze dne 13. 3. 2020, č. j. MSP-15/2020-SDJ-SP/1, je již dle jeho rubriky pouze „doporučením“, nikoliv závazným dokumentem. Pouze uvedené doporučení po přechodnou dobu nekonat jednání jistě nemůže být důvodem pro rezignaci na zásadu projednání věci při veřejném jednání za účasti účastníků řízení. S ohledem na shora uvedené je proto současně nutné zabývat se povahou otázek, o nichž městský soud v napadeném rozsudku usuzoval.

[28] Předmětem přezkumu jsou rozhodnutí, kterými byla předchozí rozhodnutí pozemkového úřadu prohlášena za nicotná ze dvou relativně samostatných důvodů, které jsou oba v napadených rozhodnutích srozumitelně popsány. V první řadě má žalovaný za to, že žalobkyně není oprávněnou osobou dle § 4 odst. 2 zákona o půdě. Skutková otázka vztahu žalobkyně k původnímu vlastníku není mezi stranami (ani osobami zúčastněnými na řízení) sporná – žalobkyně není příbuznou ani dědičkou původního vlastníka pozemků (či jeho právních nástupců). Městský soud tedy v tomto rozsahu rozhodoval výhradně o právní otázce, zda jsou napadená rozhodnutí v důsledku této skutečnosti nicotná, přičemž účastníci i osoby zúčastněné na řízení mohly své argumenty v řízení před městským soudem prezentovat.

[29] Druhým důvodem vyslovení nicotnosti ovšem byla skutečnost, že dle hodnocení žalovaného žalobkyně vůbec nepodala žádost o vydání pozemků, které jí byly rozhodnutími pozemkového úřadu vydány.

[30] Zde je třeba poznamenat, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 A 614/2002 – 36, platí, že pokud správní orgán zahájí z vlastního podnětu řízení, které lze zahájit jen k návrhu účastníka, překračuje meze dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nedostatek pravomoci správního orgánu k zahájení řízení má za následek, že rozhodnutí v tomto řízení vydané je nulitním správním aktem. K tomuto pojetí se Nejvyšší správní soud přihlásil i v rozsudku ze dne 3. 8. 2006, č. j. 4 As 80/2006 – 85.

[31] V tomto směru je nutné korigovat závěry městského soudu, že úvahy pozemkového úřadu v rozhodnutích z roku 2012 o tom, že žádosti z počátku devadesátých let se vztahují i na nyní posuzované pozemky, obstojí alespoň do té míry, aby nebylo možné již pravomocná rozhodnutí prohlásit za nicotná. Z povahy věci vyplývá, že tyto závěry mohou obstát buďto zcela, nebo nemohou obstát vůbec. Případný nedostatek pravomoci správního orgánu (z důvodu absence žádosti) nelze následně zhojit v odůvodnění rozhodnutí ve věci, a to ani v případě, že závěry tohoto odůvodnění jsou logické a podložené alespoň do té míry, že nejsou zjevným excesem.

[32] V odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaný uvádí konkrétní důvody, které jej vedly k závěru, že žádostmi obsaženými ve správním spise nebyl uplatněn nárok žalobkyně na vydání pozemků, které jí byly rozhodnutími pozemkového úřadu vydány. Právě tyto úvahy je třeba konfrontovat nikoliv primárně a pouze s obsahem odůvodnění původních rozhodnutí, ale především s obsahem uplatněných žádostí, případně s dalšími zjištěnými skutečnostmi.

[33] Nyní nelze kategoricky tvrdit, že by jednání před městským soudem nemohlo k objasnění těchto otázek ničeho nového přinést. O tom svědčí již poměrně rozsáhlá kasační argumentace jak žalovaného, tak i ostatních stěžovatelů, kteří hájí stejný postoj. Skutečnost, že městský soud rozhodl ve věci bez jednání, přičemž žalovaný vyjádřil s takovým postupem nesouhlas a na telefonickou výzvu soudu k přehodnocení svého postoje nereagoval, proto představuje vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která je důvodem zrušení napadeného rozsudku.

[34] Městský soud v dalším řízení nařídí k projednání věci jednání, k němuž předvolá účastníky řízení a o němž vyrozumí osoby zúčastněné na řízení a umožní jim zde uplatnit jejich procení práva. Bude třeba zejména postavit na jisto, zda obsahu spisu a zjištěnému skutkovému stavu odpovídá závěr žalovaného, že žalobkyně neuplatnila žádost, na základě které byl pozemkový úřad oprávněn rozhodnout o vydání či nevydání předmětných pozemků žalobkyni, resp. zda pozemkový úřad vydáním rozhodnutí ve věci překročil meze dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V případě, že vyvstane taková potřeba, městský soud sám doplní dokazování za podmínek stanovených zákonem. Samotné přehodnocení skutkových závěrů žalovaného (resp. posouzení, zda tyto závěry odpovídají zjištěnému skutkovému stavu) však ještě potřebu

provádět dokazování neimplikuje, jak stěžovatelé mylně dovozují. Je třeba zdůraznit, že soud v řízení o žalobě ve správním soudnictví pravidelně vychází z údajů obsažených ve správním spisu, aby ověřil skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu. Tento postup však nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117).

[35] Městský soud již v napadeném rozsudku přdestřel určité úvahy stran hodnocení žádostí o vydání pozemků. Jelikož však nyní nelze předjímat průběh jednání před městským soudem, zabýval se Nejvyšší správní soud věcnými úvahami městského soudu jen v rozsahu nezbytném pro posouzení, zda rozhodnutí bez jednání představovalo vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 2. července 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu