



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: a) O. K., b) I. K., obě žalobkyně zastoupeny JUDr. Petrem Šťovíčkem, Ph.D., advokátem se sídlem Malostranské náměstí 5/28, Praha 1, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, zastoupen JUDr. Lubomírem Fockem, advokátem se sídlem Náprstkova 276/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2022, č. j. 3 A 121/2020-121,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) zabývá otázkou, zda se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat toho, aby správní orgán byl povinen k podnětu ve smyslu § 77 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), meritorně rozhodnout o nicotnosti správního rozhodnutí.

[2] Rozhodnutím ze dne 31. 10. 2017, č. j. PÚ 8043/93/6 (dále jen „Rozhodnutí KPÚ“) Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hl. m. Prahu (dále jen „KPÚ“) rozhodl, že žalobkyně a) a b) (dále též společně „žalobkyně“) nejsou vlastníky v něm specifikovaných nemovitostí podle § 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“), jako dědičky po oprávněné osobě (zemřelé) podle § 4 odst. 4 zákona o půdě, každá k ideální ½.

[3] Žalobkyně podaly dne 16. 9. 2019 žádost, aby žalovaný prohlásil nicotným Rozhodnutí KPÚ a uložil mu povinnost ve věci znovu rozhodnout podle výsledků dodatečného dědického řízení. K této žádosti žalovaný dne 5. 11. 2019 sdělil, že z důvodu, že došlo ke změně dědických podílů po právní moci nového dědického usnesení, lze potenciálně uvažovat o obnově řízení. Žalobkyně tedy podaly ke KPÚ žádost o obnovu řízení ve věci sp. zn. PÚ 8043/93/6, kterou však KPÚ dne 2. 9. 2020 zamítl. Proti poslední zmiňovanému rozhodnutí žalovaného brojily žalobkyně správní žalobou podle § 65 an. s. ř. s., kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 4. 2022, č. j. 6 A 4/2021-69 pro nedůvodnost zamítl.

[4] Žalobkyně podaly dne 23. 9. 2020 žalovanému novou žádost, aby prohlásil nicotnost Rozhodnutí KPÚ a uložil mu povinnost rozhodnout podle výsledků dodatečného dědického řízení z roku 2020. Dopisem ze dne 20. 10. 2020 žalovaný žalobkyním sdělil, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, nesouhlasil s tvrzením o překročení pravomoci, ani s tím, že by KPÚ nebyl věcně příslušný k vydání Rozhodnutí KPÚ.

[5] Žalobkyně podaly k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. V ní se domáhaly toho, aby soud uložil žalovanému povinnost meritorně rozhodnout o nicotnosti Rozhodnutí KPÚ. Usnesením ze dne 6. 5. 2022, č. j. 3 A 121/2020-93 městský soud vyzval žalobkyně, aby upřesnily žalobní typ a v souladu s ním formulovaly návrh výroku rozsudku, tj. zda nechtějí změnit žalobní typ na žalobu proti nezákonnému zásahu či na žalobu proti rozhodnutí, či setrvávají na žalobě proti nečinnosti. Podáním ze dne 10. 5. 2022 žalobkyně městskému soudu sdělily, že požadují, aby soud uložil žalovanému povinnost meritorně rozhodnout ve věci nicotnosti Rozhodnutí KPÚ.

[6] Městský soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2022, č. j. 3 A 121/2020-121, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný není nečinný. V souladu s § 77 odst. 3 správního řádu totiž žalobkyním sdělil, že neshledal důvod pro zahájení řízení o prohlášení nicotnosti Rozhodnutí KPÚ. Samotný podnět přitom řízení o prohlášení nicotnosti nezahajuje. Je na uvážení správního orgánu, zda shledá důvody pro zahájení takového řízení. Správní orgán tudíž nemá povinnost vydat meritorní rozhodnutí, což znamená, že podatel nemá právo na jeho vydání. Nemůže se tudíž ani domoci vydání meritorního rozhodnutí žalobou na ochranu před nečinností. K tomu městský soud doplnil, že při rozhodování o žalobě proti nečinnosti není oprávněn posuzovat náležitosti již vydaných předchozích rozhodnutí. Z toho důvodu se věcně nezabýval žalobkyněmi namítanými vadami Rozhodnutí KPÚ. Námitky vůči tomuto rozhodnutí mohly žalobkyně uplatnit podle § 9 odst. 6 zákona o půdě prostřednictvím žaloby v občanském soudním řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Rozsudek městského soudu napadají žalobkyně (stěžovatelky) kasační stížností, jejíž důvody spatřují v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Navrhují, aby NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[8] Stěžovatelky předně namítly, že městský soud se dopustil zjevně formalistického přístupu ve vztahu k nároku žalobkyň, z něhož je zřejmá nevůle soudu zabývat se obsahem vznesených námitek, včetně odmítnutí snah žalobkyň o jejich projednání před soudem. Takový postup soudu lze podle nich označit za *denegatio iustitiae*.

[9] Stěžovatelky dále rozporují závěr městského soudu, podle něhož žalovaný není nečinný. Namítají, že žalovaný meritorně nerozhodl o nicotnosti Rozhodnutí KPÚ, je pasivní a odmítá protiprávní stav odstranit, ačkoli mu je nicotnost uvedeného rozhodnutí zřejmá. Podle stěžovatelek tak bylo povinností žalovaného meritorně rozhodnout. Pokud takto žalovaný nepostupoval, bylo přitom povinností městského soudu věc řádně posoudit a případně vyslovit nicotnost Rozhodnutí KPÚ.

[10] Stěžovatelky konečně uvádějí, že Rozhodnutí KPÚ je nicotné z důvodu, že žalovaný nebyl oprávněn k projednání dědictví po zemřelé matce stěžovatelek. S ohledem na odvozování restitučních nároků žalobkyň z dědictví po jejich zemřelé matce je namístě, aby bylo postaveno najisto, zdali má každá z žalobkyň 1/2 těchto restitučních nároků, či jsou tyto restituční nároky v poměru 5/11 a 6/11, jak bylo pravomocně rozhodnuto Okresním soudem v Karvině v rámci dědického řízení (usnesení ze dne 13. 7. 2020, sp. zn. 36D 1606/2017, Nd 394/2019).

[11] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že napadený rozsudek je věcně správný. Žalovaný jednal v souladu s právními předpisy a ustálenou judikaturou. Proto navrhl kasační stížnost zamítnout a přiznat mu náhradu nákladů řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] NSS se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná.

[13] Ve vztahu k její projednatelnosti nicméně NSS připomíná, že řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném oprávněm prostředku, v němž NSS přezkoumává především rozhodnutí a postup soudu. Stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném soudním rozhodnutí (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, odst. 140, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012-64, odst. 21). V soudním řízení správním vymezuje hranice soudního přezkumu žalobce, resp. stěžovatel. Soud není povinen ani oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného správního či soudního rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05), není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[14] NSS proto z kasační stížnosti vyčlenil ty námítky, které jsou způsobitelné věcného projednání, a v míře obecnosti, v jaké byly stěžovatelkami uplatněny, je vypořádal. Napadený rozsudek NSS přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnily stěžovatelky v podané kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] NSS se předně neztotožnil s blíže nekonkretizovanou námitkou *nepřezkoumatelnosti* napadeného rozsudku. Výrok napadeného rozsudku je jednoznačný. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal městský soud za rozhodný a jaké konkrétní důvody jej vedly k jím dosaženému závěru. Naplnil tedy požadavky plynoucí z judikatury správních soudů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45).

[17] Stěžovatelky dále rozporují *správnost* závěru městského soudu, že *žalovaný není nečinný*. Klíčovou je v tomto směru otázka, zda měl žalovaný na základě podaného podnětu ve smyslu § 77 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinnost meritorně rozhodnout o nicotnosti Rozhodnutí KPÚ, jak tvrdí stěžovatelky.

[18] S uvedeným názorem stěžovatelek se NSS neztotožnil. Z ustálené judikatury správních soudů plyne, že v případě řízení, které je možné zahájit pouze z moci úřední, se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu lze domoci pouze sdělení správního orgánu o důvodech, pro které shledal či neshledal důvodné takové řízení zahájit (např. rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, či ze dne 7. 6. 2013, č. j. 6 Ans 6/2013-27). Řízení o prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí podle § 77 odst. 2 a 3 správního řádu je přitom řízením, které se zahajuje z moci úřední. Podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu není žádostí, a tudíž nevede ani nutně k tomu, že bude řízení zahájeno. Podání podnětu tak nepředstavuje ani právo podatele domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem (rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 As 16/2009-31).

[19] Z citovaných závěrů judikatury správních soudů je zřejmé, že osoba, která dá podle § 77 odst. 3 správního řádu podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí, *nemá právo na vydání meritorního rozhodnutí*, nýbrž pouze na sdělení, zda správní orgán shledal důvody k zahájení řízení, a to do 30 dnů od podání (§ 77 odst. 3 *in fine* správního řádu). Nemůže se tudíž žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. úspěšně domáhat ani vydání meritorního rozhodnutí o nicotnosti správního rozhodnutí, jelikož správní orgán v takovém případě nemá povinnost dané rozhodnutí vydat (srov. § 79 odst. 2 s. ř. s.).

[20] V projednávané věci žalovaný reagoval na žádost stěžovatelek sdělením, v níž uvedl, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti. Postupoval proto v souladu s § 77 odst. 3 *in fine* správního řádu. Žádné další rozhodnutí neměl žalovaný povinnost vydat. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že žalovaný není nečinný, je jeho rozhodnutí věcně správné.

[21] Přisvědčit nelze ani námitce stěžovatele, že měl za takové situace povinnost rozhodnout o nicotnosti Rozhodnutí KPÚ sám městský soud. Správní soudy sice mají povinnost přihlídnout k nicotnosti správních rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), ta však

pokračování

dopadá na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jak městský soud správně uvedl v bodě 73 napadeného rozsudku, předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nejsou a ani nemohou být předchozí správní rozhodnutí. V tomto typu soudního řízení se totiž předmět přezkumu omezuje na posouzení, zda žalovaný správní orgán není v rozporu se zákonem nečinný, ačkoli má zákonnou povinnost vydat v dané věci rozhodnutí či osvědčení (srov. § 79 s. ř. s. a rozsudky NSS ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52, či ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 Azs 179/2021-25). Přesně to přitom městský soud v projednávané věci učinil.

[22] K ochraně práv osob dotčených správním rozhodnutím slouží jiné právní prostředky, než je žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Jde konkrétně o žalobu v občanském soudním řízení podle § 9 odst. 6 zákona o půdě, tedy podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o soukromá subjektivní práva, anebo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., jde-li o veřejná subjektivní práva. Ostatně stěžovatelky druhé ze zmiňovaných možností, jak již bylo zmíněno výše, samy využily. Jejich správní žaloba byla nicméně zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2022, č. j. 6 A 4/2021-69 pro nedůvodnost. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku v současnosti projednává NSS v řízení pod sp. zn. 8 As 110/2022. Zbývá jen dodat, že kromě toho může být nicotnost správního rozhodnutí namítána i v navazujících správních řízeních, v nichž má tento akt sloužit jako exekuční titul nebo jako podklad pro další úkon správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS).

[23] Právní řád tedy poskytuje množství nástrojů k ochraně práv stěžovatelek, jež mohou být dotčena vydaným Rozhodnutím KPÚ. Takovým prostředkem však není žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jež je pouze subsidiární prostředek ochrany (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 Ans 3/2008-61). Nelze se tedy ztotožnit s námitkou stěžovatelek, že se městský soud dopustil *zjevně formalistického přístupu* k jejich nároku, z něhož je zřejmá nevůle městského soudu zabývat se obsahem vznesených námitek. Městskému soudu rozhodně nelze vytýkat nedostatek vůle projednat námitky stěžovatelek. Usnesením ze dne 6. 5. 2022, č. j. 3 A 121/2020-93, vyzval žalobkyně, aby upřesnily, zda nechtějí změnit žalobní typ na žalobu proti nezákonnému zásahu či na žalobu proti rozhodnutí. V tomto usnesení zároveň poukázal na nejednoznačnosti v podané žalobě a upozornil, že procesní postup, žalobní typ a návrh je nutné adekvátně zvolit, neboť jen o tom může soud rozhodující ve správním soudnictví rozhodnout. Byly to přitom samotné žalobkyně, které setrvaly na žalobě proti nečinnosti žalovaného a na návrhu, aby mu soud uložil povinnost meritorně rozhodnout ve věci nicotnosti Rozhodnutí KPÚ. Pokud tedy nyní stěžovatelky v kasační stížnosti uvádějí, že nezákonné je „kasační stížností napadené Rozhodnutí KPÚ“, NSS odkazuje na jimi zvolený žalobní typ a návrh uplatněný v řízení před městským soudem. Jak bylo přitom uvedeno, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti není namístě přezkoumávat vady jiných správních rozhodnutí (včetně jejich případné nicotnosti). Nelze proto pojmově hovořit o tom, že by postup městského soudu při projednávání žaloby stěžovatelek mohl představovat *denegatio iustitiae*.

[24] Ze stejného důvodu nepřísluší ani NSS, aby v řízení o kasační stížnosti, jež míří proti rozsudku soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti, přezkoumával Rozhodnutí KPÚ. Kasační námitky, kterými stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí nyní brojí, tak nejsou přípustné.

[25] Stěžovatelky konečně v obecné rovině a bez bližší konkretizace namítly rovněž důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tento kasační důvod však může dle svého jasného zákonného znění mířit pouze proti rozhodnutí vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. kupř. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 929). V řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu totiž nedochází k přezkumu žádného správního rozhodnutí, nýbrž povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Vada, že žalobou napadené správní rozhodnutí nemá oporu ve spisech či že je nepřezkoumatelné tedy nemůže nastat. Žádné porušení zákona v ustanoveních o řízení před správními orgány poté NSS v projednávané věci neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti neměly úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalovaný. Tomu však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly, byť byl zastoupen advokátem. Podle ustálené judikatury nelze zastoupení advokátem považovat za účelný náklad v případě žalovaného, který disponuje patřičným odborným personálním i materiálním zázemím, aby u soudu obhájil výsledky své činnosti prostřednictvím vlastních zaměstnanců (např. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07). V projednávané věci šlo o žalobu na ochranu proti nečinnosti, jež měla spočívat v tom, že žalovaný meritorně nerozhodl o nicotnosti správního rozhodnutí. Nejednalo se tedy o otázku velice specializovanou či obtížnou, nesouvisející s oblastí spravovanou žalovaným, jež by odůvodňovala přiznání náhrady nákladů správnímu orgánu za jeho zastoupení advokátem vůči procesně neúspěšným žalobkyním (srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. II. ÚS 3790/19). NSS tak návrhu žalovaného na přiznání náhrady nákladů řízení nevyhověl. Žádný z účastníků tedy nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. prosince 2022

Tomáš Foltas

pokračování

předseda senátu