ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. T. M.**, zastoupeného JUDr. Janem Tuláčkem, advokátem se sídlem Hošťálkova 1949/29, Praha 6, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1034/11a, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2017, čj. 8 A 48/2017-40-43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Úvod:

Žalobce podal u žalovaného podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí dle § 77 odst. 1 spr. ř. Žalovaný podnět vypořádal sdělením, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti. Žalovaný u městského soudu uplatnil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v chybějícím odůvodnění oznámení žalovaného. Městský soud žalobu zamítl.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce kasační stížností. Nejvyšší správní soud se musel zabývat náležitostmi sdělení dle § 78 odst. 1 spr. ř.

I.

[1] Žalobce a jeho manželka byli zapsáni v katastrální evidenci jako vlastníci pozemku parc. č. X v katastrálním území D. Pozemkový úřad Příbram rozhodnutím ze dne 24. 10. 2016, čj. R VI 7/2006, (dále jen „napadené rozhodnutí“) přiznal Dipl. Ing. J. C.-M. a K. C.-M. na základě restitučních předpisů vlastnické právo k témuž pozemku.

[2] Žalobce podal u žalovaného dne 12. 12. 2016 podnět k prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, a to pro tvrzenou věcnou nepříslušnost rozhodujícího pozemkového úřadu. V podnětu žalobce vyzval žalovaného, aby se s podnětem řádně, plně a přezkoumatelně vypořádal pro případ, že neshledá důvody k vyslovení nicotnosti. Žalovaný zaslal žalobci dne 12. 1. 2017 oznámení o tom, že neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti (dále jen „oznámení“). V oznámení odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1680/11, které se s otázkou nicotnosti rozhodnutí pozemkového úřadu již vypořádalo konstatováním, že se nejedná o nicotný akt a pozemkový úřad byl věcně příslušným orgánem k jeho vydání.

II.

[3] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nedostatku řádného odůvodnění oznámení žalovaného. Městský soud žalobu rozsudkem čj. 8 A 48/2017-40-43 zamítl. V odůvodnění uvedl, že předmětné oznámení žalovaný doručil žalobci v předepsané zákonné lhůtě 30 dnů, přičemž obsahuje závěr o neexistenci důvodů pro vyslovení nicotnosti, neboť žalovaný odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu. Ústavní soud přitom aproboval dřívější závěry obecných soudů, že napadené rozhodnutí není nicotným aktem.

III.

[4] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.; navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel namítl, že se domáhal odůvodnění, proč nelze považovat napadené rozhodnutí za nicotný správní akt. Žalovaný ani městský soud se nevypořádali s námitkami uvedenými v podnětu i žalobě. Stěžovatel připomněl, že se žalobou domáhal poskytnutí úplného odůvodnění oznámení žalovaného, nikoli prohlášení o vyslovení nicotnosti. Městský soud však v rozsudku argumentoval tak, jako by se stěžovatel u soudu domáhal vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Z těchto důvodů stěžovatel považoval rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný.

[5] Stěžovatel dále uvedl, že Pozemkový úřad Příbram neměl pravomoc označit kupní smlouvu stěžovatele za neplatnou, pokud restituenti nesplnili veškeré restituční podmínky. Z důvodů překročení pravomoci pozemkového úřadu nemohl být věcně příslušným orgánem a jeho rozhodnutí je proto nicotné. K odkazu na usnesení Ústavního soudu sp zn. II. ÚS 1680/11 stěžovatel uvedl, že žalovaný nebyl účastníkem soudního řízení vedeného v této věci, žalovaný proto nemůže být usnesením Ústavního soudu vázán. Závěr Ústavního soudu o tom, že rozhodnutí pozemkového úřadu není nicotným aktem, nemůže zavazovat ani městský soud, neboť tento závěr není uveden ve výroku usnesení. V uvedeném řízení se Ústavní soud nezabýval otázkou nicotnosti rozhodnutí ani jako předběžnou otázkou, ale vyjádřil se k ní pouze *obiter dictum*. Městský soud dále nekriticky

převzal odůvodnění žalovaného, aniž by sám podrobil přezkumu správnost věcných důkazů. Stěžovatel uzavřel, že ve svém podnětu z 12. 12. 2016 uvedl konkrétní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí pozemkového úřadu za nicotné. Žalovaný byl povinen se s těmito důvody řádně vypořádat. Pokud by žalovaný dospěl k závěru, že tyto námitky nevyvolávají nicotnost, byl povinen uvést, zda a co tyto námitky mohou způsobit, např. zda nevyvolávají nezákonnost napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu.

IV.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Žalovaný v oznámení řádně odůvodnil, proč neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti a zabýval se i všemi uplatněnými námitkami. Stěžovatelem uváděné skutečnosti nejsou důvody pro prohlášení rozhodnutí pozemkového úřadu za nicotné.

V.

[7] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval tím, zda je rozsudek městského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

[10] Stěžovatel uvedl jako jeden z důvodů nepřezkoumatelnosti to, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek, respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek čj. 2 Afs 24/2005-44). Stěžovatel uvedl, že se domáhal poskytnutí informace (odůvodnění), proč nelze považovat rozhodnutí Pozemkového úřadu Příbram za nicotný správní akt, jestliže v předmětném správním rozhodnutí došlo k záměně dvou příslušníků rodiny C.-M., jedná se o tzv. ležící pozůstalost a chybí doklady o československém státním občanství restituentů. Městský soud se dle stěžovatele s těmito námitkami vůbec nevypořádal.

[11] Protože stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v chybějícím odůvodnění oznámení, vymezil nejprve městský soud, jakými právními otázkami se měl žalovaný při posouzení podnětu stěžovatele zabývat. Městský soud uvedl, že dle § 77 odst. 1 a § 78 odst. 1 spr. ř. v rozhodném znění správní orgán, zabývající se otázkou nicotnosti správního rozhodnutí, zkoumá tuto věc výlučně z hlediska toho, zda rozhodnutí vydal správní orgán k tomu věcně příslušný. Jiným hlediskem se zabývat nemohl a nepříslušelo mu tedy zkoumat jiné skutečnosti, a to byť by mohly znamenat nicotnost rozhodnutí podle jiných kritérií

(například dle § 77 odst. 2 spr. ř.). Městský soud vysvětlil, proč se ostatními námitkami stěžovatele žalovaný nemohl zabývat a sám k nim v rámci přezkumu zákonnosti postupu žalovaného taktéž nemohl přihlédnout. Nejvyšší správní soud uzavírá, že se městský soud nemohl věcně zabývat výše uvedenými žalobními námitkami, neboť přesahují předmět řízení.

[12] Stěžovatel dále namítl, že se žalobou domáhal poskytnutí úplného odůvodnění oznámení žalovaného, nikoli vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí; městský soud však v rozsudku argumentoval tak, jako by se stěžovatel domáhal u soudu právě vyslovení nicotnosti. Ani toto tvrzení neshledal Nejvyšší správní soud důvodným. Z rozsudku městského soudu plyne, že se soud zabýval tím, zda došlo k nezákonnému zásahu spočívajícímu v nedostatku řádného odůvodnění oznámení žalovaného; přitom městský soud dospěl k závěru, že oznámení obsahuje náležité odůvodnění, žalovaný postupoval v souladu se zákonem, a nejedná se proto o nezákonný zásah.

[13] V posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným; srozumitelné odůvodnění rozsudku zcela postačuje jako podklad pro jeho přezkoumání v řízení o kasační stížnosti.

[14] Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[15] K věcnému přezkoumání rozsudku městského soudu je nutné zdůraznit, že dle § 77 odst. 1 spr. ř. v rozhodném znění je nicotné takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Dle § 78 odst. 1 téhož zákona se nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. Účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, a dále ti, kdož jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, jakož i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni, mohou dát podnět k prohlášení nicotnosti; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

[16] Stěžovatel v podnětu k prohlášení nicotnosti ze dne 12. 12. 2016 namítl věcnou nepříslušnost Pozemkového úřadu Příbram k vydání restituovaného pozemku a požádal žalovaného o podání zprávy do 30 dnů od podání podnětu. Žalovaný v oznámení sdělil, proč neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti.

[17] Nejvyšší správní soud připomíná, že nadřízený správní orgán může prohlásit nicotnost rozhodnutí k podnětu pouze z důvodu věcné nepříslušnosti rozhodujícího správního orgánu (judikatura v této souvislosti užívá pojmu „absolutní věcná nepříslušnost“, viz např. rozsudek rozšířeného senátu čj. 8 Afs 78/2006-74). Nicotnost způsobenou vadami rozhodnutí vyslovuje buď soud podle soudního řádu správního, nebo odvolací správní orgán v řízení o odvolání; (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 100/2010-65 a § 77 odst. 2 spr. ř, dle něhož 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. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního).

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že se žalovaný k podnětu stěžovatele mohl zabývat pouze důvody pro prohlášení nicotnosti způsobené absolutní věcnou nepříslušností rozhodujícího orgánu; přitom neshledá-li žalovaný důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli uvedenému v § 78 odst. 1 spr. ř.

[19] Sdělení je úkonem dle části čtvrté správního řádu, přičemž zákon blíže neurčuje jeho obsahové náležitosti. S ohledem na obecné náležitosti úkonů správních orgánů však z něj musí být patrné, kdo jej učinil, vůči komu a v jaké věci a musí být podepsáno a datováno. Z § 78 odst. 1 spr. ř dále plyne, že v něm správní orgán musí uvést, proč neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Ani z obdobné aplikace vyjmenovaných ustanovení v § 154 spr. ř. nelze dospět k závěru, že by měl správní orgán při vyřizování podnětu povinnost se vypořádat se všemi v podnětu uplatněnými námitkami. Ze znění § 77 odst. 1 a § 78 odst. 1 spr. ř. je zřejmé, že se bude zabývat jen těmi důvody a námitkami, které se vztahují k věcné nepříslušnosti rozhodujícího orgánu. Platí však, že postupuje z moci úřední a přihlíží i k dalším okolnostem neuvedeným v podnětu.

[20] Z obsahu podnětu, žaloby i kasační stížnosti plyne, že se stěžovatel mj. domáhal věcného přezkumu nesplnění restitučních podmínek dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Těmito námitkami se však žalovaný, městský soud ani Nejvyšší správní soud nemohou v nyní vedeném řízení zabývat. Nelze ani souhlasit s názorem stěžovatele, že pokud by žalovaný dospěl k závěru, že namítané důvody nevyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí, byl povinen uvést, zda a co tyto námitky mohou způsobit, např. zda nevyvolávají nezákonnost napadeného rozhodnutí. Jak je vysvětleno výše, správní orgán ve sdělení dle § 78 odst. 1 spr. ř. uvede, proč neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí, přičemž jinými námitkami se nezabývá a nepřísluší mu hodnotit jejich dopad na rozhodnutí.

[21] Žalovaný neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí; uvedl, že rozhodnutí vydal orgán věcně i místně příslušný, přitom odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1680/11. Tento způsob odůvodnění stěžovatel zpochybnil, neboť dle jeho názoru žalovaný nebyl účastníkem soudního řízení vedeného v této věci, žalovaný proto nemůže být usnesením Ústavního soudu vázán. Závěr Ústavního soudu o tom, že rozhodnutí pozemkového úřadu není nicotným aktem, nemůže zavazovat ani městský soud, neboť tento závěr není uveden ve výroku usnesení.

[22] Ústavní soud v citovaném usnesení ve vztahu k napadenému rozhodnutí uvedl, že: „*Obecné soudy přitom srozumitelně objasnily, že v daném případě se nejedná o akt nicotný (rozhodující správní orgán měl pravomoc k takovémuto rozhodnutí, rozhodnutí bylo vydáno orgánem věcně příslušným, jeho výrok je jednoznačný, srozumitelný a určitý), jak tvrdí stěžovatelé. Vady namítané stěžovateli nicotnost nemohou způsobit (stěžovatelé zřejmě zaměňují pojem nicotnost aktu a pojem aktu vadného či nezákonného). Vzhledem k tomu, že předmětem řízení nebyl restituční nárok žalobců, obecné soudy opodstatněně neprováděly dokazování ohledně jeho oprávněnosti. Ústavní soud nemá z hlediska ústavnosti závěrům obecných soudů co vytknout.*“

[23] Ústavní soud se vyjádřil k věcné příslušnosti Pozemkového úřadu Příbram k vydání napadeného rozhodnutí, přičemž nedostatek příslušnosti neshledal. Žalovaný na závěry Ústavního soudu v odůvodnění oznámení odkázal a ztotožnil se s nimi. Tento způsob odůvodnění nepovažuje Nejvyšší správní soud za nepřípustný. Byť již v dřívější judikatuře dospěl k závěru, že usnesení Ústavního soudu o odmítnutí ústavních stížností nejsou závazná pro všechny orgány i osoby (rozsudek čj. 4 Ads 141/2011-83), žalovanému nic nebránilo na argumentaci Ústavního soudu odkázat a ztotožnit se s ní. Z odůvodnění oznámení je patrné, proč žalovaný neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že odůvodnění oznámení žalovaného je i s ohledem na obsahové požadavky vyjádřené v § 78 odst. 1 spr. ř. dostatečné a srozumitelné. Závěr městského soudu, že žalovaný při vyřizování podnětu postupoval v souladu se zákonem a výsledek jeho postupu – oznámení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti – není nezákonným zásahem, je správný.

[25] Nezákonnost rozsudku městského soudu stěžovatel dále spatřoval v tom, že městský soud „*nekriticky převzal odůvodnění žalovaného spočívající ve věcné argumentaci (oprávněnosti restituce C. M.), resp. o zákonnosti správního rozhodnutí č. j. R VI 7/2006, aniž by sám podrobil přezkumu správnost těchto věcných důkazů.*“ Jak je již uvedeno výše, žalovaný k podnětu stěžovatele hodnotil to, zda existují důvody k vyslovení nicotnosti rozhodnutí Pozemkového úřadu Příbram pro jeho věcnou nepříslušnost. Městský soud se následně zabýval tím, zda došlo k nezákonnému zásahu spočívajícímu v nedostatku řádného odůvodnění oznámení žalovaného; přitom dospěl k závěru, že oznámení obsahuje náležité odůvodnění. Městský soud se nijak nevyjadřoval k oprávněnosti restituce ani k zákonnosti rozhodnutí Pozemkového úřadu Příbram.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými a nezjistil ani jiné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost nebyla důvodná, Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 31. ledna 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu