



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně: **UNIMEX-INVEST, s.r.o., IČ 25872117**
sídlem Svojsíkova 1596/2, 708 00 Ostrava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2016 č. j. MSK 102173/2016, ve věci
určení právního vztahu

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. MSK 102173/2016, ze dne 26. 9. 2016 a rozhodnutí Magistrátu města Ostravy č. j. SMO/256780/16/Vnitř./Bar, ze dne 14. 7. 2016, jsou **nicotná**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou doručenou soudu dne 21. 11. 2016 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného citovaného ve výroku tohoto rozsudku, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 7. 2016, č. j. SMO/256780/16/Vnitř.Bar. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl v řízení zahájeném na základě žádosti žalobkyně tak, že mezi žalobkyní a PaedDr. M. W. vznikl z rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008 č. j. MOP 22726/2008 a z následného rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 12. 8. 2008 č. j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk. právní vztah zakládající práva a povinnosti, konkrétně povinnost žalobkyně zajistit dodávku vody do bytu číslo X v domě č. p. X na náměstí Msgre. Šrámka X v M. O., a to ode dne 18. 8. 2008. Žalobkyně v žalobě namítala, že uvedená rozhodnutí správních orgánů z roku 2008 vydaná ve věci ochrany před zásahem do pokojného stavu podle § 5 zákona číslo 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění platném do 31. 12. 2013 (dále jen „obč. zák.“) jí dosud nebyla řádně doručena z důvodů rozvedených v žalobě, proto nikdy neměla právní účinky a nemohla dosud založit práva a povinnosti uvedené ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí. Navíc rozhodnutí vydané podle § 5 obč. zák. by případné účinky muselo pozbýt účinnosti nového občanského zákoníku číslo 89/2012 Sb. a s ohledem na jeho dočasnou a předběžnou povahu jej nelze udržovat do nekonečna.
2. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008 považuje za pravomocné a poukázal v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 91/2015 – 43, který správní rozhodnutí z roku 2008 shledal jako řádně doručené žalobkyni.
3. Soud předně posoudil žalobu jako včasnou, podanou v zákonné 2 měsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
4. K obsahu správního spisu správního orgánu I. stupně soud předesílá, že mu byl nejprve předložen spis Magistrátu města Ostravy vedený pod spisovou značkou 172746/16/Vnitř, na jehož spisovém obale je uvedeno datum zahájení správního řízení 6. 5. 2016, které odpovídá datu doručení podání žalobkyně ze dne 5. 5. 2016 správnímu orgánu I. stupně. Soudu je však z úřední činnosti známo, že žalobkyně podala ve věci žádost o vydání rozhodnutí podle § 142 zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) již v roce 2014, protože rozhodnutí správních orgánů, kterými byla tato její žádost vyřízena, byla předmětem soudního přezkumu v řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje

vedeném u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 76/2014 se závěrem, že konečná rozhodnutí správních orgánů byla zrušena a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Soud si proto vyžádal spis Magistrátu města Ostravy sp. zn. S-SMO/150475/14,

z jehož obsahu zjistil, že žalobkyně podala dne 17. 4. 2014 u správního orgánu I. stupně „Návrh na zahájení řízení podle ust. § 142 správního řádu“ datovaný 18. 12. 2013, ve kterém se domáhala vydání „*deklaratorního rozhodnutí, že rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19.5.2008 vydané pod č.j. MOP 22726/2008 MOP S 596/2008 a navazující rozhodnutí odvolacího orgánu Magistrátu města Ostravy, odboru vnitřních věcí ze dne 12.8.2008 pod č.j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk nebyly nikdy navrhovateli (povinnému) platně doručeny s ohledem na absenci jeho statutárního orgánu a navrhovateli z nich proto nevznikly práva a povinnosti*“. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 5. 5. 2014 řízení o tomto návrhu (žádosti) podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavil s odůvodněním, že žádost žalobkyně je zjevně právně nepřipustná. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014, kterým její odvolání zamítl a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil. V rámci soudního přezkumu Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného jakož i usnesení správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Následně podanou kasační stížnost pak Nejvyšší správní soud

rozsudkem ze dne 15. 4. 2016, č. j. 4 As 62/2016 – 18 zamítl. V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že z petitu žádosti žalobkyně dostatečně určité vyplývá, že se žalobkyně domáhá určení neexistence právních vztahů vyplývajících z označených rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a Magistrátu města Ostravy a že skutečnost, že žalobkyně neformulovala petit žádosti tak, aby jej prvoinstanční správní orgán mohl bez dalšího převzít do výroku rozhodnutí, nezpůsobuje nepřipustnost žádosti. Podle Nejvyššího správního soudu z žádosti žalobkyně nelze dovodit, že by se domáhala rozhodnutí, kterému již na první pohled nelze vyhovět a pokud měl prvoinstanční orgán pochybnosti o navrhovaném petitu žádosti, tedy o tom, čeho se žalobkyně domáhá, v takovém případě byl povinen vyzvat žalobkyni k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit jí, proč je upřesnění nezbytné. V návaznosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žalobkyně upravila podáním ze dne 5. 5. 2016 návrhový petit (počínaje tímto podáním vedl správní orgán I. stupně spis pod novou značkou 172746/16/Vnitř.) a nadále žádala, aby správní orgán I. stupně určil, že „*z rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19.5.2008 vydané pod č.j. MOP 22726/2008 MOP S 596/2008 a navazující rozhodnutí odvolacího orgánu Magistrátu města Ostravy, odboru vnitřních věcí ze dne 12.8.2008 pod č.j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk nevznikly navrhovateli (povinnému) práva ani povinnosti, konkrétně povinnost zajištění dodávky tepla do bytu č. X v domě č.p.X na ulici nám. Msgre. Š.X v M. O.*“. O žádosti žalobkyně v upraveném znění rozhodl správní orgán I. stupně dne 14. 7. 2016 způsobem uvedeným v narační části odůvodnění tohoto rozsudku. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně zopakoval genezi sporu, konkrétně obsah rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008, zn. MOP 22726/2008, kterým bylo vyhověno návrhu PaedDr. M. W. coby nájemkyně na poskytnutí ochrany proti zřejmému zásahu do pokojného stavu podle ustanovení § 5 obč. zák. a žalobkyni coby pronajímateli nařízeno obnovit nepřetržitou dodávku vody do jejího bytu, jež bylo potvrzeno rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 12. 8. 2008 zn. Vnitř./R-10/08/2/Nyk. Podle správního orgánu I. stupně byla obě správní rozhodnutí žalobkyni řádně doručena, stala se pravomocnými a založila právní vztah mezi žalobkyní a

Shodu s prvopisem potvrzuje

M. W. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 14. 7. 2016 potvrdil. Ze správního spisu žalovaného soud nad rámec zjištění učiněných ze správních spisů správního orgánu I. stupně zjistil, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobkyni doručeno dne 26. 9. 2016.

5. Krajský soud učinil ve věci nejprve dílčí právní závěr, podle kterého správní orgány rozhodovaly ve věci vyplývající z poměrů soukromého práva (řízení před správními orgány se týkalo povinnosti vlastníka nemovitosti dodávat vodu do pronajatého bytu, což je nepochybně soukromoprávní vztah), o které přísluší podle § 7 odst. 1 zákona číslo 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „o. s. ř.“) rozhodovat především soudům v občanském soudním řízení. Výjimky z tohoto pravidla může stanovit pouze zákon tím, že svěří rozhodování v soukromoprávních věcech jiným orgánům. Platí současně, že jako každou výjimku je nutné také výluky z obecné pravomoci civilního soudu projednávat a rozhodovat věci soukromoprávní povahy vykládat zásadně restriktivně. Jedním z příkladů svěření pravomoci rozhodovat ve věcech soukromoprávních správním orgánům byl právě § 5 obč. zák. (srov. k tomu nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 142/98, ze dne 4. 6. 1998, publikovaný pod č. 65/1998 Sb. ÚS), v jehož režimu rozhodovaly správní orgány v roce 2008 o povinnosti žalobkyně zajistit dodávku vody do bytu pronajatého PaedDr. W. Občanský zákoník číslo 40/1964 Sb. však byl zrušen ke dni 31. 12. 2013 (tedy ještě před podáním žádosti žalobkyně u správního orgánu I. stupně) a spolu s ním také uvedené ustanovení § 5. Nový občanský zákoník číslo 89/2012 Sb. (dále jen „o. z.“) účinný od 1. 1. 2014 již nepřevzal režim ochrany pokojného stavu, kterou by poskytovaly příslušné správní orgány ve správním řízení a ochranu v těchto věcech poskytují výhradně soudy v občanském soudním řízení. V přechodném ustanovení § 3031 o. z. se pak stanoví, že bylo-li zahájeno řízení o ochraně před zásahem do pokojného stavu před datem účinnosti o. z., projedná se a rozhodne podle dosavadních předpisů, tedy podle § 5 obč. zák., jinak je třeba postupovat podle nové právní úpravy. V posuzovaném případě podala žalobkyně žádost až po 1. 1. 2014 (bez ohledu na to, zda soud bude vycházet z data 6. 5. 2016 nebo 17. 4. 2014, kdy byla u správního orgánu I. stupně podána původní žádost žalobkyně), tedy v době, kdy již platil nový o. z., který ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. pravomoc správním orgánům rozhodovat o ochraně před zásahem do pokojného stavu v občanskoprávních věcech nesvěřuje. S ohledem na soukromoprávní povahu přezkoumávané věci tak prvotní těžiště právního hodnocení věci ze strany krajského soudu spočívá v posouzení, zda se jedná o věc, o které přísluší rozhodovat soudům ve správním soudnictví ve smyslu § 4 s. ř. s. a zda vůbec byly k projednání žádosti žalobkyně a rozhodnutí o ní pravomocné a příslušné správní orgány. Vzhledem k předmětu řízení, vymezeném žalobkyní v podané žádosti ve znění jejího doplnění (upřesnění návrhu), byl pro rozhodnutí krajského soudu především stěžejní právní závěr, zda lze v režimu § 142 správního řádu rozhodovat o určení právního vztahu v soukromoprávní věci v době, kdy již není správním orgánům svěřena pravomoc vést v těchto věcech správní řízení, potažmo rozhodovat.
6. Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán **v mezích své věcné a místní příslušnosti** rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo (zvýraznění provedl krajský soud).

Shodu s prvopisem potvrzuje

7. Správní řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu představuje zvláštní typ správního řízení, který souvisí s vydáváním deklaratorních rozhodnutí, jimiž se autoritativně deklaruje (prohlašuje), zda označená osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá, případně odkdy. Jak se podává z textu zákonného ustanovení, správní orgán může deklaratorní rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu vydat pouze v mezích své věcné a místní příslušnosti. Základním předpokladem věcné příslušnosti správních orgánů nepochybně je, že rozhodování o podané žádosti náleží do pravomoci správních orgánů. Nedostatek pravomoci a tudíž i věcné příslušnosti správního orgánu představuje neodstranitelný nedostatek procesních podmínek řízení, který bude mít zpravidla za následek nicotnost rozhodnutí vydaného v takovém správním řízení ve smyslu § 77 odst. 1 věty první správního řádu. Soud po právním posouzení věci dospěl k závěru, že se v případě napadeného rozhodnutí právě o takovou vadu jedná, a ta se z povahy věci týká také rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Je nepochybné, že žalobkyně podala žádost o určení právního vztahu v soukromoprávní věci u správního orgánu v době, kdy již zákon pravomoc k takovému rozhodnutí správním orgánům ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. nesvěřoval. Správní orgán I. stupně a žalovaný zřejmě pravomoc správních orgánů dovozovaly ze skutečnosti, že žádost žalobkyně navazuje na předchozí správní řízení, které bylo zahájeno v roce 2008, tedy v době platnosti § 5 obč. zák. Podobná úvaha sice v přezkoumávaných rozhodnutích správních orgánů chybí, ale žádné jiné důvody pro takový postup správních orgánů se soudu nejeví jako pravděpodobné. Podle přesvědčení krajského soudu však ani tato skutečnost nemůže založit pravomoc správních orgánů rozhodovat ve věcech, které jim již zákon nesvěřuje. Řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu nelze považovat za pokračování původního řízení z roku 2008. Jak lze dovodit také z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2017, č. j. 2 Ads 140/2016 – 23, dostupného na webových stránkách Nejvyššího správního soudu (www.nssoud.cz), řízení podle § 142 správního řádu neslouží k pouhé formální deklaraci právní skutečnosti týkající se vlastností předchozího správního řízení či rozhodnutí (např. k určení otázky doručení správního rozhodnutí, nebo jeho právní moci atd.), ale k autoritativnímu určení vzniku či zániku právního vztahu, které bude sloužit jako podklad pro budoucí uplatňování práv žadatele. Podle právního názoru soudu není možný jiný výklad, než aby takové deklaratorní rozhodnutí vydal ten orgán, kterému je k němu v době podání žádosti svěřena pravomoc, a tím byly v případě žádosti žalobkyně s účinností od 1. 1. 2014 výhradně soudy v občanském soudním řízení. Jinak řečeno, přestože je v napadeném rozhodnutí zjevná návaznost na předchozí správní rozhodnutí z roku 2008, nepředstavuje tato návaznost jakýsi „most“, přes který by bylo možné ponechat navzdory aktuální právní úpravě veškerá další navazující řízení v kompetenci správních orgánů. Proto krajský soud dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně a žalovaný rozhodli mimo rámec své věcné a místní příslušnosti, jakož i mimo rámec pravomoci správních orgánů, což představuje zásadní vadu vydaných rozhodnutí způsobující jejich nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.
8. Druhou klíčovou otázkou je, kterému soudu přísluší zjištěnou nicotnost správního rozhodnutí vydaného v soukromoprávní věci vyslovovat. K této otázce se již vyjádřil zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a to v usnesení ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011 – 25 (2644/2012 Sb. NSS.) tak, že pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci náleží soudům ve správním soudnictví (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a nikoliv

Shodu s prvopisem potvrzuje

soudům v občanském soudním řízení. Tento závěr odůvodnil zvláštní senát tím, že pokud správní orgán neměl pravomoc vydat rozhodnutí, nemá ani soud v řízení dle části páté občanského soudního řádu pravomoc vlastním rozhodnutím nahradit nicotné rozhodnutí. Pravomoc prohlásit nicotnost správního rozhodnutí zákon svěřuje výlučně správním soudům v § 76 odst. 2 s. ř. s, přičemž správní soud tak může učinit jedině meritorním rozhodnutím, nikoliv v odůvodnění usnesení o odmítnutí žaloby pro nedostatek pravomoci. Nedostatek podmínek řízení před správním soudem podle zvláštního senátu nepůsobí ani § 4 s. ř. s, neboť i rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávní věci byla vydána orgány moci výkonné v oblasti veřejné správy. Zvláštní senát dále poukázal na to, že *„Nelze zapomínat, že nicotnost je pouze druhem vady rozhodnutí, a jako taková musí být v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podrobena soudní kognici, lhostejno ve které větvi soudnictví. Bylo by v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, pokud by některá správní rozhodnutí (ta ve věcech soukromoprávních), ačkoliv obecně nejsou zákonem z projednávání před soudy vyloučena, měla být ze soudní kontroly spočívající v posuzování jejich nicotnosti vyňata. Podle současné právní úpravy civilní soudy v řízení podle části páté o. s. ř. objektivně vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí nemohou a současně soudy ve správním soudnictví obecně takovou pravomocí disponují.“* Krajskému soudu je z úřední činnosti známo, že správní soudy uvedený závěr zvláštního senátu přes jisté polemiky respektují (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2012, sp. zn. 2 As 129/2012) a nemá důvod se od něj odchýlit ani v tomto případě.

9. Závěrem soud uvádí, že se před konečným rozhodnutím zabýval také odůvodněním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2016, sp. zn. 4 As 62/2016, který ve věci rozhodoval v předchozí fázi řízení a k námitce žalovaného (v procesním postavení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti) se již tehdy vyjadřoval také k otázce pravomoci (resp. věcné příslušnosti) správních orgánů věcně posoudit věc samu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu se závěrem, že správní orgány své tehdejší rozhodnutí (o zastavení řízení pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti) neodůvodnily právním závěrem o nedostatku věcné příslušnosti, proto jakákoliv úvaha k otázce, jestli by usnesení prvoinstančního orgánu, respektive rozhodnutí žalovaného, obstálo, kdyby tento důvod uvedli, by tedy byla toliko hypotetická. Nejvyšší správní soud v rozsudku uložil správním orgánům posoudit důvodnost podané žádosti, a to i ve smyslu podmínek stanovených v § 142 odst. 1 správního řádu, včetně toho, zda vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žalobkyně. Z uvedeného je zřejmé, že ani Nejvyšší správní soud se k otázce pravomoci či věcné příslušnosti správních orgánů dosud věcně nevyjádřil ani v tomto směru nezaujal závazný právní názor, pouze uložil správním orgánům posoudit podmínky § 142 odst. 1 správního řádu, mezi které patří mimo jiné právě to, zda je navrhované rozhodnutí v mezích jejich věcné a místní příslušnosti. Předchozí řízení u správních soudů tak nijak nebrání Krajskému soudu v Ostravě ve vyslovení nicotnosti konečných meritorních rozhodnutí správních orgánů.
10. Z výše uvedených důvodů soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí žalovaného jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyhodnotil jako nicotná ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, proto jejich nicotnost postupem podle § 76 odst. 2 s. ř. s. bez jednání vyslovil tímto rozsudkem a nezabýval se již pro nadbytečnost jednotlivými žalobními body. Pro závěr soudu nemá žádný vliv, že žalobkyně v žalobě nicotnost správních rozhodnutí nenamítala, protože správní soudy vyslovují podle § 76 odst. 2 s. ř. s. nicotnost i bez návrhu.

Shodu s prvopisem potvrzuje

11. Žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná, proto jí soud přiznal vůči žalovanému podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč. Žalobkyně sice zaplatila další soudní poplatek ve výši 1 000 Kč v souvislosti s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, tento návrh však soud shledal jako nedůvodný, proto ani náklady s tímto návrhem spojené nelze považovat za účelně vynaložené.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozsudku k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může se oprávněná domáhat nařízení výkonu rozhodnutí.

Ostrava 15. března 2018

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu