



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobkyně: **K. M.**, právně zastoupena JUDr. Pavlem Čížkovským, AK se sídlem Václavské náměstí 18, 110 00, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Jungmannova 29, 110 00, Praha 1, za účasti: 1) **České dráhy, a. s.**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222, 110 00, Praha 1, 2) **Správa železniční dopravní cesty, st. organizace**, se sídlem Sokolovská 278/1995, 190 00, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2008, č. j. 8 Ca 55/2007 - 66,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2008, č. j. 8 Ca 55/2007 - 66 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně (dále jen stěžovatelka) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, č. j. S-MHMP 193426/20006/OST/Pt, ze dne 8. 12. 2006, kterým bylo jako opožděné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí ONV, Odbor výstavby, č. j. Výst-6447-330-A-1961 ze dne 16. 10. 1961, tímto dle ustanovení § 18 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu a ustanovení § 43 a násl. vyhlášky č. 144/1959 Ú. l., kterou se provádí zákon o stavebním řádu, byly vyvlastněny manželům B. a B. T. blíže specifikované pozemky.

Městský soud v Praze usnesením odmítl žalobu s tím, že podle ustanovení § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) je žaloba nepřipustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Dále se v rozsudku soudu uvádí, že právní úprava

provedená s. ř. s. svěřila soudům ve správním soudnictví poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. To znamená, že ve správním soudnictví soudy mohou nadále přezkoumávat na základě žalob toliko ta rozhodnutí správních orgánů, jejichž předmětem jsou jen veřejná subjektivní práva účastníků řízení. V daném případě bylo rozhodnuto o vyvlastnění pozemků za poskytnutí náhrady, tedy nikoliv o právu veřejném subjektivním, ale o právu soukromém. Jelikož jde o rozhodnutí v soukromoprávní věci, Městskému soudu již nepřísluší ve správním soudnictví toto rozhodnutí přezkoumat a ve věci rozhodnout, a nezbylo tedy, než rozhodnout o odmítnutí návrhu jakožto nepřipustného, jak je ve výroku uvedeno.

Proti předmětnému usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž ve shodě s žalobou namítala, že má za to, že postupem odvolacího orgánu bylo odňato právo účastníka řízení domáhat se přezkumu správního rozhodnutí, a to z důvodů vylicených v podané žalobě, a domáhá se tedy nápravy postupu správního orgánu spočívajícího v odnětí práva se domáhat přezkumu správního rozhodnutí v odvolacím řízení; má za to, že právo podat odvolání proti nepravomocnému rozhodnutí je veřejným subjektivním právem bez ohledu na povahu řízení, ve kterém se odvolání podává, resp. bez ohledu na povahu práva, o kterém se ve správním řízení rozhoduje.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že počínaje účinností zákona o vyvlastnění (zákon č. 184/2006 Sb.), tj. dne 1. 1. 2007 zanikla příslušnost správních soudů v přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. K řízení jsou příslušné soudy v občanskoprávním řízení, a to soudy krajské (na území hl. m. Prahy Městský soud v Praze), které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu. To, že byl vyvlastňovací správní akt vydán před rozhodným datem, na tom nic nemění, protože zákon o vyvlastnění tuto otázku v přechodných ustanoveních nijak odchylně neřešil; proto se od rozhodného data užije v plném rozsahu nová právní úprava. Dle názoru MHMP bylo tedy napadené usnesení vydáno věcně správně, pouze v odůvodnění je chybně uvedeno, že stěžovatelka může podat nový návrh u příslušného okresního (obvodního) soudu. Nový návrh, kterým se bude stěžovatelka domáhat svého práva k nemovitostem v občanském soudním řízení, je nutno podat u Městského soudu v Praze.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelkou je tvrzen důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., přestože v jejím podání je výslovně zmíněn důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm krajským či městským soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a věc posoudil následujícím způsobem.

Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel především z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. června 2007, č. j. Konf 4/2007 - 6, a z nové právní úpravy, na danou věc se vztahující.

Podle dosavadní rozhodovací praxe zvláštního senátu rozhodnutí o vyvlastnění nemovitostí nebylo posuzováno jako rozhodnutí ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů ve smyslu § 7 o. s. ř.; z toho vyplynul závěr, že rozhodnout o takové věci přísluší soudu ve správním soudnictví (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. května 2005, č. j. Konf 81/2004 - 12, uveřejněné jako č. 448/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Dne 1. ledna 2007 však nabyl účinnosti zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), upravující podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, jakož i zrušení odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a navrácení těchto práv jejich dosavadnímu nositeli [ustanovení § 1 odst. 1 písm. a), b), c) cit. zákona].

Část sedmá cit. zákona pak upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudem v ustanovení § 28 odst. 1 tak, že k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení – s poznámkou, že jde o ustanovení § 244 až 250l o. s. ř. – je v prvním stupni příslušný krajský soud. Tato úprava - jakkoli v rozporu s převažujícím názorem na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu - tedy výslovně svěřuje projednání vyvlastnění řízení před soudem v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř., upravující řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, v ustanoveních § 244 až § 250l.

V části osmé zákona č. 184/2006 Sb., obsahující společná, přechodná a závěrečná ustanovení, ustanovení § 30 předepisuje, že nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v občanském soudním řízení ve věcech vyvlastnění podle občanského soudního řádu. Jinou úpravu v tomto ohledu zákon neobsahuje; to znamená, že počínaje dnem 1. 1. 2007 náleží rozhodování v těchto věcech soudům v občanském soudním řízení bez ohledu na to, že sám vyvlastňovací akt byl vydán před tímto datem.

Předmětná novela zákona o vyvlastnění výslovně neřeší problematiku střetu staré a nové úpravy ve vztahu k již běžícím řízením o žalobách proti rozhodnutím v těchto věcech. V takovém případě je ovšem z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, Sb. n. u. US, svazek č. 37, nálezy č. 80, str. 105, též [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)), tedy

aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení, nutno dovodit, že v řízení bylo nutno pokračovat dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti.

Nejvyšší správní soud tedy učinil závěr, že řízení o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, zahájená před účinností zákona o vyvlastnění (tedy před 1. 1. 2007), dokončí soud, který bude po tomto datu rozhodovat, v občanském soudním řízení.

Správné posouzení otázky, zda správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů věcně nebo zda řízení o věci samé před správním orgánem vůbec neproběhlo, je podstatné. V tomto směru lze odkázat na judikaturu zvláštního senátu, reflektující již právní úpravu, k níž došlo po 1. 1. 2007, např. usnesení ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8, usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 34/2007 - 15 (viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)); zvláštní senát zde konstatoval, že „*smyslu zákonné úpravy a nezpochybnitelnému trendu dřívější doktríny a judikatury odpovídá závěr, že pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude 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. Aby si soud mohl předsevzít rozhodnutí věci in merito, musí být splněna podmínka vymezená v ustanovení § 244 o. s. ř., tj. že správní orgán o sporu (in merito) již rozhodl. Ve věci, na kterou se odkazuje, šlo o případ, kdy správní orgán z procesních důvodů (pro neodstranění nedostatků návrhu) zastavil řízení ve věci, která před něj patřila a záležitost se věcně vůbec nezabýval; zvláštní senát proto vyslovil, že takové denegatio správní justice patří před správní soud, který má posoudit jeho zákonnost*“.

Soudům ve správním soudnictví nepřísluší tedy přezkoumávat, zda rozhodnutí o vyvlastnění předmětných pozemků bylo či nebylo v souladu se zákonem, tj. jeho věcnou správnost. V této otázce nelze než souhlasit s odůvodněním, který městský soud uvedl.

Ve věci nyní projednávané je však situace poněkud jiná. Správní orgán, Okresní národní výbor, Odbor výstavby, dne 16. 10. 1961, č. j. Výst-6447-330-A-10-1961 sice rozhodl o vyvlastnění pozemků, z čehož jednoznačně plyne, že rozhodl věcně; v této souvislosti je však třeba poznamenat, že zamýšlené právní následky může mít až rozhodnutí pravomocné. Správní řád je standardně vykládán tak, že při „odnětí“ možnosti účastnit se řízení, vyústujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nadále nápravu stále zjednat použitím řádného opravného prostředku, jak nastalo v této projednávané věci. Stěžovatelka podala dne 27. 4. 2006 odvolání proti výše označenému rozhodnutí, v němž uvádí, že účastníci, jejíž právní nástupkyní se stěžovatelka stala, nebylo rozhodnutí doručeno, tudíž nemohla začít ani běžet lhůta pro odvolání. Žalovaný správní orgán rozhodnutím ze dne 8. 12. 2006, č. j. S-MHMP 193426/2006/OST/Pt odvolání postupem podle ust. § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád zamítl pro opožděnost. V odůvodnění rozhodnutí mimo jiné žalovaný uvádí, že: „*...v případě paní B. T. nebylo převzetí rozhodnutí prokázáno; tuto skutečnost konstatoval i Obvodní soud pro Prahu 1 v odůvodnění svého rozsudku č. j. 24 C 41/2003 - 108 ze dne 18. 6. 2004, kde zároveň konstatoval, že předmětné rozhodnutí o vyvlastnění tak nenabývalo právní moci... (...) ... vzhledem k postavení paní K. M., jakožto právního nástupce paní B. T., u níž nebylo prokázáno převzetí napadeného rozhodnutí, lze považovat její odvolání za přípustné.*“ Poté zkoumal odvolací orgán včasnost tohoto

odvolání, jehož přípustnost konstatoval. V této otázce pak odvolací orgán také odůvodňuje, proč podané odvolání nepovažuje za včasné. Nelze pominout, že právě tuto otázku, učinila stěžovatelka stěžejní, jakkoli dále v žalobě usuzuje na nesprávnost meritorního rozhodnutí, když v žalobě namítá, že rozhodnutí správního orgánu nebylo řádně doručeno a tudíž nepočala běžet ani lhůta pro odvolání. Tato námitka je zcela relevantní výroku správního rozhodnutí, jehož zrušení se žalobou domáhá; nesměřuje do meritorního rozhodnutí o vyvlastnění, neboť tato otázka nebyla předmětem odvolacího řízení, resp. řízení o této věci před odvolacím orgánem neprobíhalo ale do „procesního“ rozhodnutí, které správnímu přezkumu podléhá (viz. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publ.in Sb.NSS č. 792/2006, též na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V odůvodnění správního rozhodnutí musí správní orgán uvést důvody výroku nebo jednotlivých výroků. Obsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Musí rovněž uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které ve věci aplikoval, uvést proč byly aplikovány právě tyto právní předpisy a právě způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.

V odůvodnění zrušujícího rozhodnutí tedy bylo povinností žalovaného vypořádat se a priori s důvody, pro které odvolání zamítá pro opožděnost, tedy dává najevo, že se věci již nelze meritorně zabývat a věc de facto odkládá. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného lze nepochybně tyto důvody seznat.

Správní řád, a to ani v řízení o opravných prostředcích nerozlišuje, zda se ve věci jedná o věc soukromoprávní či věc veřejnoprávní. Vzhledem k tomu, že odvolání žalovaný zamítl nikoli z důvodů věcných, ale právě z důvodu opožděnosti, bylo na místě se zabývat tím, zda správní orgán nepostupoval nezákonně, zamítl-li odvolání pro opožděnost, tedy, zda nepochybil při posouzení právní otázky a postupoval v souladu s ust. § 92 správního řádu odepřel-li stěžovateli právo veřejnoprávní – tj. právo na řádné projednání věci v rámci opravných prostředků, které správní řád připouští.

Městský soud v projednávané věci pochybil, nepřezkoumal-li rozhodnutí žalovaného z důvodů, které stěžovatelka v žalobě stran postupu žalovaného v řízení uváděla a věc posuzoval in propria causa. Svým postupem se tak dopustil denegatio správní justice, které judikatura Nejvyššího správního soudu odmítá.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí městského soudu nelze než postupem dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení v intencích výše podaného odůvodnění.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst.2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné ( § 53 odst.3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. ledna 2009

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu