



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zast. JUDr. Jiřím Brožem, CSc., advokátem se sídlem Dykova 1158/17, Praha 10, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Praha, ze dne 10. 5. 2012, č. j. PÚ 608/12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 A 120/2014 – 15,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Praha (dále jen „správní orgán“). Jím bylo podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), rozhodnuto, že pan Ing. J. S. je vlastníkem nemovitostí v k. ú. Horní Počernice uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí.

Žalobou se stěžovatel domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z toho důvodu, že správní orgán nebyl věcně příslušný k jeho vydání.

[2] Městský soud vyšel z toho, že se vzhledem k tomu, že se stěžovatel domáhal pouze vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, jímž bylo (alespoň zdánlivě) správním orgánem rozhodnuto v soukromoprávní věci, je dána věcná příslušnost k rozhodnutí soudu ve správním soudnictví. Vyšel přitom z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011 – 25, publ. pod č. 2644/2012 Sb. NSS (dále jen „usnesení zvláštního senátu ve věci nicotnosti“). Dále dospěl k závěru, že stěžovatelem podaná žaloba je opožděná, neboť počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí správního orgánu i v případě, kdy jediným důvodem žaloby je tvrzená nicotnost rozhodnutí. Zde se odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, ve věci M. P. (dále jen „usnesení M. P.“). Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty pro její podání, městský soud ji podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako opožděnou odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uplatňuje námitky, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s.

[4] Podle stěžovatele nebyl správní orgán věcně příslušný vydat napadené rozhodnutí, neboť pozemky, o kterých bylo rozhodováno, nespádaly mezi pozemky uvedené v § 1 odst. 1 zákona o půdě, neboť nebyly využívány k zemědělským účelům, ale byly určeny k zastavení. Jednalo se tedy o zastavěné pozemky ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě. Proto nebyla v dané věci dána působnost zákona o půdě a správní orgán nebyl příslušný ve věci rozhodnout.

[5] Dle názoru stěžovatele není možné na daný případ aplikovat ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. z toho důvodu, že nicotné rozhodnutí není běžným nezákonným rozhodnutím, ale rozhodnutím, které pro jeho vady nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, není s to vyvolat veřejnoprávní účinky a nelze proto na něj ani uplatnit presumpci platnosti a správnosti rozhodnutí vydaných orgány veřejné správy. Omezení možnosti podání žaloby na vyslovení nicotnosti rozhodnutí lhůtou dle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. se v kontrastu s ustanovením § 78 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“), ve kterém není prohlášení nicotnosti omezeno lhůtou, jeví jako nedůvodné, v rozporu s úmyslem zákonodárce a závěry správněprávní doktríny, kterou blíže nespecifikuje.

[6] V daném případě se jedná o důvod nicotnosti rozhodnutí uvedený v ustanovení v § 77 odst. 1 spr. ř., tedy že ve věci rozhodoval správní orgán, který k tomu nebyl vůbec věcně příslušný. Z tohoto důvodu se dle § 78 odst. 1 spr. ř. nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. Proto by se nemělo na daný případ ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. aplikovat.

pokračování

[7] I pokud by se soud s tímto názorem neztotožnil, pak je stěžovatel toho názoru, že v jeho případě byla žaloba podána včas. Rozhodnutí správního orgánu napadl žalobou podanou dne 23. 7. 2012 k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 podle páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). S ohledem na tuto skutečnost byla lhůta pro podání žaloby dle s. ř. s. zachována. Ustanovení § 72 odst. 3 s. ř. s. upravuje možnost podání žaloby po uplynutí lhůty 2 měsíců od doručení rozhodnutí, a to tehdy, *„jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.“* Věcně příslušným k vyslovení nicotnosti rozhodnutí je soud rozhodující ve správním soudnictví. Skutečnost, že nedošlo k zastavení řízení vedeného dle páté části o. s. ř., nemůže jít k jeho tíži a lhůta po podání žaloby dle s. ř. s. byla zachována tím, že podal žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 dne 23. 7. 2012.

[8] Usnesení městského soudu proto považuje za nezákonné a navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby jej zrušil a buď sám vyslovil nicotnost rozhodnutí správního orgánu, nebo věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Ačkoli stěžovatel dovozuje naplnění stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s., lze podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Nejvyšší správní soud se proto ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatele, a to v rozsahu jím vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámcem z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

[12] První námitka stěžovatele směřuje k tomu, že pokud jde o žalobu domáhající se vyslovení nicotnosti rozhodnutí, pak nelze aplikovat § 72 odst. 1 s. ř. s. stanovící lhůtu pro podání žaloby na dva měsíce poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Zde je třeba poukázat na to, že touto problematikou se podrobně zabýval rozšířený senát v usnesení M. P., od něhož nevidí Nejvyšší správní soud důvod se odchylovat, kde mimo jiné konstatoval: „[51] Dále v případě žaloby obsahující jen tvrzení o nicotnosti rozhodnutí správního orgánu nelze uvažovat o tom, že by tvrzený nicotný správní akt nebylo možné účinně oznámit, že by tak lhůta pro podání takové žaloby vůbec neběžela a že by v důsledku toho žaloba mohla být podána kdykoliv. Na nicotný správní akt se totiž sice hledí jako na neexistující a zdánlivý, avšak otázka jeho nicotnosti je právě předmětem soudního přezkumu a soud tak může po posouzení obsahu napadeného rozhodnutí vyslovit jeho nicotnost až ve výroku rozsudku, kterým se řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. končí. Z tohoto důvodu musí běžet lhůta i pro podání takové žaloby, v níž je namítána jen nicotnost rozhodnutí správního orgánu. Při opačném závěru by ostatně ani nebylo možné řízení o takové žalobě vést, neboť pokud by nicotné rozhodnutí nebylo možné žalobci účinně oznámit, nemohlo by při této logice ani založit, změnit, zrušit nebo závazně určit jeho práva nebo povinnosti, v důsledku čehož by žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.“ I v případě žaloby domáhající se vyslovení nicotnosti proto podle závěrů rozšířeného senátu běží lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

[13] To samozřejmě nic nemění na tom, že pokud je napadené rozhodnutí skutečně nicotné, pak, jak správně poukazuje stěžovatel, nelze jej vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu a není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. I k tomuto se ostatně vyslovil rozšířený senát v usnesení M. P., když konstatoval: „[56] S ohledem na již zmíněnou nutnost hledět na nicotné rozhodnutí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky bez ohledu na to, zda nicotnost byla či nebyla výslovně deklarována, však musí být k nicotnosti přihlédnuto z úřední povinnosti ve všech řízeních, která na takový zdánlivý správní akt navazují. ... Účastníci všech těchto navazujících řízení jsou přitom oprávněni namítat nicotnost podkladového rozhodnutí a příslušný správní orgán je povinen se touto námitkou zabývat.“ Stejně závěry platí i pro řízení před soudy v občanském soudním řízení, které jsou povinny si otázku nicotnosti správního rozhodnutí posoudit jako otázku předběžnou, pokud o ní nebylo dosud pravomocně rozhodnuto (k tomu srovnej i závěry obsažené v usnesení zvláštního senátu ve věci nicotnosti, nebo například rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3745/2011, a ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 28 Cdo 730/2011).

[14] Skutečnost, že je stěžovateli pro opožděnost znemožněno domoci se deklaratorního výroku soudu o nicotnosti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s., tak neznamená, že takové rozhodnutí nebude v jiných řízeních z pohledu nicotnosti přezkoumáváno nebo že by nemohlo dojít k deklaraci jeho nicotnosti podle § 78 spr. ř. Opožděnou žalobou se stěžovatel pouze připravil o jednu z možností obrany. Žádná z námitek stěžovatele tak neodůvodňuje to, že by z důvodu specifik nicotného rozhodnutí oproti běžnému nezákonnému rozhodnutí bylo možné podat žalobu domáhající se deklarace nicotnosti po nijak neomezenou dobu.

pokračování

[15] Nelze souhlasit ani s kasační námitkou, podle které byla žaloba ve správním soudnictví podána včas, neboť měla být posuzována stejně, jako kdyby civilní soud řízení zastavil, protože šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 72 odst. 3 s. ř. s. Toto ustanovení navazuje na § 104b odst. 1 o. s. ř., podle něhož soud řízení zastaví, pokud věc náleží do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje věci správního soudnictví. Aplikace § 72 odst. 3 s. ř. s. je tak vázána striktně na situaci, kdy soud rozhodující v občanském soudním řízení dojde k závěru, že není dána jeho pravomoc, ale je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví, a proto ve věci meritorně nerozhodne. Smyslem § 72 odst. 3 s. ř. s. je, aby žalobci bylo umožněno věcné projednání jeho žaloby, ačkoliv ji podal k soudu, který nemá pravomoc o věci rozhodnout, a mezitím by mu skončila lhůta pro její podání u soudu, který pravomoc má. Pokud však soud v občanském soudním řízení žalobu věcně projednává, nemůže si soud rozhodující ve správním soudnictví posoudit při posuzování včasnosti žaloby předběžně sám, zda soud v občanském soudním řízení neměl řízení zastavit podle § 104b odst. 1 o. s. ř. Ze spisu vedeného Obvodním soudem pro Prahu 9, sp. zn. 7 C 118/2012, který se týká žaloby stěžovatele podané dne 23. 7. 2012, a který si Nejvyšší správní soud vyžádal, je přitom zřejmé, že soudy v občanském soudním řízení žalobu stěžovatele věcně projednávají a řízení podle § 104b odst. 1 o. s. ř. nezastavily, což ostatně ani stěžovatel netvrdil. Není tak splněna hypotéza normy obsažené v § 72 odst. 3 s. ř. s. a toto ustanovení proto nelze aplikovat.

[16] Městský soud proto správně posoudil žalobu stěžovatele jako opožděnou, když byla podána více jak dva roky po uplynutí lhůty pro její podání.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[18] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady.

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

V Brně dne 9. července 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu