



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **UNIMEX-INVEST, s. r. o.**, se sídlem Svojsíkova 1596/2, Ostrava - Poruba, zast. JUDr. Emilem Fleglem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz**, se sídlem náměstí Dr. E. Beneše 555/6, Ostrava-Moravská Ostrava, ve věci prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2008, čj. MOP 22726/2008, MOP S 596/2008, a ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2015, čj. 22 A 114/2013-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2008 vyhověl žalovaný žádosti navrhovatelky PaedDr. M. W. (nájemkyně bytu v domě vlastněném žalobkyní) o poskytnutí ochrany podle § 5 tehdy účinného občanského zákoníku (40/1964 Sb.) a nařídil žalobkyni, aby nejpozději do patnácti dnů od právní moci rozhodnutí obnovila nepřetržitou dodávku vody do bytu, v němž bydlí navrhovatelka. Odvolání, které žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí, zamítl Magistrát města Ostravy svým rozhodnutím ze dne 12. 8. 2008 a rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdil.

[2] Žalobkyně podala dne 1. 10. 2013 žalobu, v níž se jednak domáhala prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2008, jednak žádala podle § 82 soudního řádu správního (s. ř. s.) o poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem, který byl vyvolán vydáním tohoto rozhodnutí a který stále trvá.

[3] Krajský soud v Ostravě žalobu odmítl. Žalobkyně se s napadeným rozhodnutím prokazatelně seznámila nejpozději dne 4. 6. 2008, kdy proti němu podala odvolání; od tohoto dne začala plynout dvouměsíční lhůta pro podání žaloby. Tato lhůta platí jak pro případ, že se žalobce domáhá zrušení správního rozhodnutí, tak pro případ, že usiluje o vyslovení jeho nicotnosti. Lhůta uplynula dne 4. 8. 2008, žaloba však byla podána až dne 1. 10. 2013, a je proto opožděná. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je pak nepřipustná, protože napadené rozhodnutí žalovaného nemůže být z povahy věci zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti nesouhlasila s právním názorem krajského soudu na běh lhůty pro podání žaloby proti nicotnému rozhodnutí. Ve věci Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 96/2014, kterou krajský soud citoval, byla žalobcem fyzická osoba, které bylo vydáno rozhodnutí v blokovém řízení. Stěžovatelka je však osobou právnickou, která neměla jednatele, a lhůta pro podání žaloby tak v jejím případě nemohla běžet. Stěžovatelka odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008, podle nějž jsou správní soudy příslušné k vyslovení nicotnosti správních rozhodnutí. V případě žalob, jejichž důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, neplatí obecné ustanovení § 72 s. ř. s. o žalobních lhůtách. Namítá-li účastník nicotnost z důvodů podle § 77 odst. 2 správního řádu, nelze vůbec uvažovat o splnění podmínky domáhat se vyslovení nicotnosti ve správním řízení, protože z uvedených důvodů může nicotnost vyslovit pouze soud (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2011, čj. 9 As 25/2010-44).

[5] Krajský soud se k otázce zmeškání lhůty vyslovil jen velmi stručně (uvedl, že rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno fikcí) a opomněl přezkoumat jednu ze žalobních námitek; jeho usnesení je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud se nevyjádřil k tomu, že rozhodnutí žalovaného nebylo stěžovateli doručeno v souladu se správním řádem, a právní vztah z něj proto nemohl vzniknout. Rozhodnutí bylo doručováno v době, kdy stěžovatelka neměla zapsaného jednatele v obchodním rejstříku, a to v důsledku hrubě nesprávného úředního postupu. Plná moc udělená dne 28. 5. 2008 advokátce Mgr. Gabriele Nejedlíkové, která podala proti rozhodnutí žalovaného odvolání, byla neplatná, protože ji nepodepsal jednatel; advokátka podala blanketní odvolání ze své vlastní vůle. Sama stěžovatelka byla protiprávně zbavena možnosti podat odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2008. Jelikož tu nebyla osoba oprávněná jednat za stěžovatelku, soud jí měl ustanovit opatrovníka (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2190/2011, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 10. 2013, čj. 71 Co 332/2013-260, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011-83).

pokračování

[6] Stěžovatelka nesouhlasila ani s odmítnutím žaloby proti nezákonnému zásahu: tento zásah totiž trvá a vydané rozhodnutí je průběžně vynucováno (naposledy exekučním příkazem ze dne 19. 8. 2013); přitom neexistují právní prostředky k jeho zrušení či změně. Pokud byl pokojný stav (zde dodávka vody) obnoven, pozbývá předběžná úprava vztahů, a tedy i samotné rozhodnutí, smyslu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, nemůže subjektivní ani objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby uplynout, pokud zásah trvá v okamžiku podání žaloby. Závěr krajského soudu, podle něž je zásahová žaloba nepřípustná, je nezdůvodněný, a tedy nepřezkoumatelný. Ve věci jsou přitom naplněny všechny pojmové znaky nezákonného zásahu. Stěžovatelka byla přímo dotčena na svých právech, protože v důsledku vynucování rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2008 nemůže užívat své nemovitosti; zásah není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; zásah trvá; a i kdyby byl ukončen, může se stěžovatelka domáhat i jen určení, že byl nezákonný. Stěžovatelka proto navrhla, aby bylo usnesení krajského soudu zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Úvodem je třeba říci, že kasační stížnost v této věci – ač poměrně obsáhlá – z větší části neobsahuje argumenty, které by mohly jakkoli zpochybnit úvahy krajského soudu, a se kterými by se tedy Nejvyšší správní soud musel vypořádávat. Stěžovatelka tu obšírně cituje (kromě právních předpisů a důvodové zprávy) judikaturu obecných soudů a Ústavního soudu, jejíž závěry jsou ale obecného charakteru, případně se týkají jiné situace, a ve stěžovatelčině případě se tedy nemohou nijak uplatnit.

[9] S rozhodnutím Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 25 Cdo 3375/2008 a se svým rozhodnutím ve věci sp. zn. 9 As 25/2010 Nejvyšší správní soud souhlasí, nevidí tu ovšem žádnou souvislost s projednávanou věcí. Nejvyšší soud v citované věci uvedl, že správním soudům přísluší vyslovovat nicotnost rozhodnutí; z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu pak plyne, že nicotnost rozhodnutí, které je ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu zjevně vnitřně rozporné, právně či fakticky neuskutečnitelné nebo trpí jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, může vyslovit jen soud, a není tedy možné to žádat od správního orgánu. V projednávané věci nebyla pravomoc správních soudů k vyslovení nicotnosti rozhodnutí popřena, ani nikdo stěžovatelce nevytýkal, že se nedomáhala vyslovení nicotnosti ve správním řízení ve smyslu § 68 písm. c) s. ř. s.

[10] Podobně nepřipadná je námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Podle stěžovatelky krajský soud opomněl přezkoumat námitku, v níž stěžovatelka tvrdila, že „pokud zákonodárce zcela jednoznačně zvolil jako institut platného práva doktrinní koncept nicotnosti (viz zejména § 77 a § 78 správního řádu, avšak i koncept deklaratorního vyslovování nicotnosti v s. ř. s.), pak nelze než poskytnout důsledný prostor pro ochranu jednotlivce před nicotnými akty a jejich důsledky“. Nejvyšší správní soud připomíná, že úkolem správního soudu je vypořádat argumenty žaloby - nikoli reagovat na každou její

jednotlivou větu, která navíc sestává pouze z obecných floskulí a nesděljuje nic konkrétního. Není pochyb o tom, že správní řád upravuje institut nicotnosti a její následky, stejně tak soudní řád správní dává soudům pravomoc vyslovit nicotnost správního rozhodnutí; jak správní orgány, tak správní soudy jsou tedy povolány k ochraně adresátů správních aktů, které se ukázaly jako nicotné. Není však patrné, proč stěžovatelka právě na této větě tolik lpí a co jí chtěla sdělit jiného, než že krajský soud měl její žalobu přezkoumat věcně, bez ohledu na uplynutí lhůty pro podání žaloby. Podle Nejvyššího správního soudu věta říká právě toto; tímto argumentem se přitom krajský soud zabýval.

[11] Stěžovatelka sama si krom toho ve své argumentaci protiřečí. Na jednom místě uvádí, že „*přezkoumání rozhodnutí správního orgánu se lze domáhat prostřednictvím žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., lhotejno, zda důvodem podání žaloby je tvrzená nezákonnost napadeného rozhodnutí, nebo jeho nicotnost. Soudní řád správní neupravuje zvláštní řízení o návrhu na prohlášení nicotnosti, a ani nestanoví zvláštní podmínky řízení o žalobě, jež je založena právě na tvrzené nicotnosti rozhodnutí*“. O něco dále však tvrdí, že „*objektivní právo považuje nicotnost za natolik závažnou vadu správního aktu, že umožňuje, aby kdykoli, tedy bez ohledu na jakékoli lhůty k použití řádných nebo mimořádných opravných prostředků nebo prostředků dozorcího práva, bylo možno nastolit vydáním deklaratorního rozhodnutí právní jistotu o tom, že určitý akt, jenž se prima facie jeví být závazným aktem správního orgánu, je ve skutečnosti akt nicotný*“. Stěžovatelka tedy poukazuje na obecný charakter žaloby podle § 65 s. ř. s. a na to, že pro žalobu domáhající se vyslovení nicotnosti nestanoví zákon zvláštní podmínky, ovšem vzápětí dodává, že lhůta stanovená pro podání žaloby podle § 65 s. ř. s. se u rozhodnutí, které jeho adresát pokládá za nicotné, neuplatní. Tento názor je ale nesprávný, jak již uvedl krajský soud s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu; stěžovatelka nepřinesla žádné právní argumenty, které by tento závěr mohly zpochybnit.

[12] Kromě judikátů citovaných krajským soudem poukazuje Nejvyšší správní soud ještě např. na svůj rozsudek ze dne 30. 3. 2006, čj. 7 Afs 31/2005-94 (Z ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. nevyplývá, že by žalobní body, v nichž žalobce namítá nicotnost správního rozhodnutí, bylo možno uplatnit kdykoliv, tedy i mimo časový rámeček vymezený lhůtou pro podání žaloby, resp. že by námitka nicotnosti správního rozhodnutí měla jiný charakter než žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a bylo by ji možno uplatnit v podstatě kdykoliv) či na rozsudek ze dne 22. 8. 2006, čj. 5 As 67/2005-88, publikovaný pod č. 988/2006 Sb. NSS (Vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 2 s. ř. s. předpokládá, že žaloba proti takovému rozhodnutí směřující je vůbec způsobilá soudní přezkum vyvolat).

[13] Krajský soud nepochybil ani při posouzení okamžiku, od kterého začala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby. Závěr jím citovaného judikátu ve věci sp. zn. 6 As 96/2014 se uplatní bez ohledu na to, že v oné věci bylo správní rozhodnutí oznámeno fyzické osobě a v nyní projednávané věci jde o osobu právnickou. Ani skutečnost, že stěžovatelka podle svého tvrzení neměla v okamžiku doručování jednatele, tu není podstatná. Okolnosti, za nichž byl jednatel Petr Nevlund zapisován do obchodního rejstříku a z něj vymazáván, vyličil žalovaný ve vyjádření k žalobě (a ostatně jsou zřejmé i z obchodního rejstříku samotného); stěžovatelka se k nim nijak nevyjádřila.

pokračování

[14] Je pravda, že jednatelem, který byl zapsán dne 8. 1. 2001, zanikla funkce ke dni 25. 4. 2008; o tom však bylo pravomocně rozhodnuto až dva roky poté a jednatel byl vymazán z rejstříku teprve ke dni 28. 5. 2010. Dne 3. 5. 2013 byl do rejstříku opět zapsán a podle tohoto zápisu mu funkce vznikla k 8. 1. 2001. Ať už bylo důvodem výmazu, k němuž došlo dne 28. 5. 2010 (se zpětnou účinností), cokoli, nemůže to nic změnit na skutečnosti, že v květnu 2008, kdy žalovaný doručoval stěžovatelce své rozhodnutí (a ještě dva roky poté), byl v obchodním rejstříku zapsán jako jednatel Petr Nevlud. Napadené rozhodnutí bylo v souladu s § 21 odst. 1 správního řádu doručováno stěžovatelce na adresu jejího sídla; zásilku za ni převzal dne 28. 5. 2008 osobně Petr Nevlud. Ten také téhož dne udělil plnou moc advokátce Mgr. Gabriele Nejedlíkové, která za stěžovatelku dne 3. 6. 2008 podala odvolání (a poté několik dalších podání ve věci). Žalovaný jednal v důvěře v zápis v obchodním rejstříku (viz § 29 odst. 1, 2 tehdy účinného zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku), neboť až do 28. 5. 2010 nemohl vědět, že jednatelem zanikla funkce. Ostatně to nevěděl ani sám jednatel, který i nadále uděloval plné moci Mgr. Nejedlíkové; stěžovatelka proto nemůže zpětně „zneplatnit“ doručení všech písemností, které převzala od 26. 4. 2008 do 27. 5. 2010 a které jí svým obsahem nevyhovují. Nepříléhavé jsou v této souvislosti odkazy na rozsudky o nutnosti ustanovit opatrovníka právnické osobě, za kterou nemůže jednat oprávněná osoba: opatrovník by připadal v úvahu až v období od 29. 5. 2010 do 2. 5. 2013.

[15] K otázce doručení fikcí Nejvyšší správní soud upřesňuje, že napadené rozhodnutí ze dne 19. 5. 2008 bylo stěžovatelce doručeno standardně (jedenatel je převzal a podepsal doručenkou). Fikcí bylo stěžovatelce doručeno teprve opravné rozhodnutí ze dne 3. 6. 2008, ve kterém bylo opraveno číslo bytu PaedDr. W. (správně měla být obnovena dodávka vody do bytu č. 5, a nikoli do bytu č. 7, jak bylo původně uvedeno v napadeném rozhodnutí). Krajský soud však bez ohledu na způsob doručení vycházel z toho, že stěžovatelka se s rozhodnutím prokazatelně seznámila, neboť její jednatel již dne 28. 5. 2008 udělil plnou moc advokátce a ta ve svém odvolání ze dne 2. 6. 2008 (doručeném žalovanému dne 3. 6. 2008) vznášela konkrétní námitky proti obsahu napadeného rozhodnutí. Tomuto závěru krajského soudu nelze nic vytknout.

[16] Důvodné nejsou ani námitky, které napadají odmítnutí žaloby proti nezákonnému zásahu. (Nezákonný) zásah je pojmem, který definuje soudní řád správní a judikatura správních soudů; zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. naopak nejsou jakékoli právní důsledky určitého správního aktu jen proto, že podle názoru stěžovatelky „zasahují“ do jejích práv. Jsou proto zbytečné stěžovatelčiny úvahy o běhu lhůt pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu, o trvajícím zásahu a o tom, že se může domáhat i jen vyslovení nezákonnosti zásahu již skončeného. Prvotní příčinou „zásahů“ do jejího vlastnického práva, které stěžovatelka líčí ve své kasační stížnosti, je rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2008, tedy formální správní akt, proti kterému je možné se odvolat a který lze posléze i napadnout u soudu (byť nikoli u soudu správního, ale – s ohledem na soukromoprávní charakter práv či zájmů, kterým je takto poskytována ochrana – u soudu v občanském soudním řízení, viz č. 908/2006 Sb. NSS). Ustanovení § 82 s. ř. s. výslovně vylučuje, aby „zásahem“ byl takový úkon správního orgánu, který je rozhodnutím. Rozhodnutí přitom ve věci vydáno bylo, ostatně sama stěžovatelka se proto domáhala jeho

nicotnosti (touto vadou může trpět jen rozhodnutí ve formálním slova smyslu). Trvá-li stěžovatelka na obou svých žalobních návrzích současně, postrádá to nejen právní oporu, ale je to i vnitřně rozporné.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[18] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle nějž má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože se svou kasační stížností neuspěla; úspěšnému žalovanému pak v tomto soudním řízení nevznikly žádné náklady.

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

V Brně dne 12. listopadu 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu