



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **UNIMEX-INVEST, s. r. o.**, se sídlem Svojsíkova 1596/2, Ostrava, zastoupená JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2018, č. j. 22 A 175/2016 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e o d m í t á .**
- II. Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 7. 2016, č. j. SMO/256780/16/Vnitř./Bar, Magistrát města Ostravy (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) rozhodl na základě žádosti žalobkyně podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), že 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., vznikl mezi žalobkyní a paní M. W. právní vztah zakládající práva a povinnosti, konkrétně povinnost žalobkyně zajistit dodávku vody do bytu číslo X v domě č. p. X na n. M. Š., a to ode dne 18. 8. 2008 (posledně uvedená dvě rozhodnutí dále společně jen „*rozhodnutí o dodávce vody*“). Rozhodnutími o dodávce vody správní orgány vyhověly návrhu M. W. na poskytnutí ochrany proti zřejmému zásahu do pokojného stavu podle (tehdy platného) § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

(dále jen „*občanský zákoník z roku 1964*“), a nařídily žalobkyni obnovit dodávku vody do výše uvedeného bytu.

[2] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 9. 2016, č. j. MSK 102173/2016 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. SMO/256780/16/Vnitř./Bar, a toto rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „*krajský soud*“). Jádrem její žalobní argumentace bylo tvrzení, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V této souvislosti poukazovala na to, že žalovaný opomněl její stěžejní argumentaci v odvolání, totiž že jí rozhodnutí o dodávce vody nebyla doručena, protože v dané době neměla žádný statutární orgán (jednatele).

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 3. 2018, č. j. 22 A 175/2016 – 50, prohlásil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. SMO/256780/16/Vnitř./Bar, stejně jako rozhodnutí žalovaného č. j. MSK 102173/2016, za nicotná.

[5] Krajský soud nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a – mimo jiné – zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně předcházeli zrušující rozsudek krajského soudu ze dne 11. 2. 2016, č. j. 22 A 76/2014 – 40, a následný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2016, č. j. 4 As 62/2016 – 18 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), jímž posledně uvedený soud zamítl kasační stížnost žalovaného. Prvně uvedeným rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým zastavil řízení o žádosti žalobkyně o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. V následném řízení správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. SMO/256780/16/Vnitř./Bar, jímž rozhodl tak, jak je uvedeno v odstavci [1] výše.

[6] Krajský soud se poté věnoval povaze rozhodnutí o dodávce vody. Dospěl k závěru, že správní orgány rozhodovaly ve věci vyplývající z poměrů soukromého práva, protože ta se týkala povinnosti vlastníka nemovitosti (zde žalobkyně) dodávat vodu do pronajatého bytu, což je nepochybně soukromoprávní vztah. Následně poukázal na to, že pravomoc rozhodovat v soukromoprávních věcech byla správním orgánům svěřena dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964 a právě v režimu tohoto ustanovení vydaly správní orgány rozhodnutí o dodávce vody. Občanský zákoník z roku 1964, včetně citovaného ustanovení, však byl zrušen ke dni 31. 12. 2013 zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „*občanský zákoník*“). Občanský zákoník již nepřevzal původní právní režim ochrany pokojného stavu, kterou dříve poskytovaly správní orgány, a to s tím, že nadále ochranu v těchto věcech poskytují soudy v občanském soudním řízení.

[7] Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně podala žádost dle § 142 správního řádu až po 1. 1. 2014, kdy již platil občanský zákoník, který správním orgánům nesvěřuje pravomoc rozhodovat o ochraně před zásahem do pokojného stavu v občanskoprávních věcech ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „*o. s. ř.*“). Poukázal na § 142 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgán rozhoduje o žádostech na určení právního vztahu **v mezích své věcné a místní příslušnosti**. S účinností občanského

pokračování

zákoníku tak správní orgány ztratily pravomoc rozhodovat o určení právních vztahů týkajících se ochrany před zásahy do pokojného stavu. Pravomoc nelze podle soudu dovozovat z předchozích správních řízení, v nichž orgány vydaly rozhodnutí o dodávce vody. Přestože je v rozhodnutí žalovaného návaznost na rozhodnutí o dodávce vody z roku 2008, nepředstavuje to jakýsi „most“, přes který by bylo možné ponechat – navzdory aktuální právní úpravě – veškerá další navazující řízení v kompetenci správních orgánů. Krajský soud tedy uzavřel, že správní orgán prvního stupně i žalovaný rozhodli mimo rámec své pravomoci, což představuje zásadní vadu vydaných rozhodnutí, která způsobuje jejich nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

[8] Co se týče příslušnosti soudu ke zjištění nicotnosti správního rozhodnutí, krajský soud odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „*zvláštní senát*“), ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011 – 25, který rozhodl, že pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci náleží soudům ve správním soudnictví (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Krajský soud si byl vědom toho, že v související věci již dříve rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 4 As 62/2016 – 18. Ten tehdy ke kasační námitce žalovaného o možném nedostatku pravomoci uvedl, že správní orgány svá rozhodnutí neodůvodnily právním závěrem o nedostatku věcné příslušnosti, proto případná úvaha na toto téma by byla hypotetická. V citovaném rozsudku však uložil správním orgánům, aby se podmínkami vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu zabývaly. Z uvedeného krajský soud dovodil, že se Nejvyšší správní soud k dané otázce dosud nevyjádřil a nezaujal v tomto směru závazný právní názor. Proto krajskému soudu nic nebránilo ve vyslovení nicotnosti správních rozhodnutí.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný a žalobkyně. Žalovaný odkazuje na důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud předesílá, že v dalším se již zabývá výlučně kasační stížností žalovaného (dále jen „*stěžovatel*“), neboť kasační stížnost žalobkyně byla podána opožděně. Nejvyšší správní soud ji tedy věcně neprojednal a odmítl ji, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku. Bližší důvody pro tento postup jsou uvedeny v odstavcích [15] až [24] níže.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2017, č. j. 2 Ads 140/2016 – 23, podle jehož právní věty „[v] rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu nelze rozhodovat o určení, zda a kdy došlo k doručení jiného rozhodnutí téhož správního orgánu účastníku řízení (žadatel), případně zda a kdy nastala právní moc a vykonatelnost takového rozhodnutí.“ Stěžovatel má za to, že uvedený názor je nutné aplikovat i na jeho rozhodnutí. Poukazuje na to, že předcházející rozsudky krajského soudu č. j. 22 A 76/2014 – 40, a Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 62/2016 – 18, stály na opačném stanovisku.

[12] Ohledně napadeného rozsudku stěžovatel namítá, že názor tam vyslovený měl být vysloven již v předcházejícím soudním řízení. Soudy již tehdy měly věc komplexně posoudit a vyjádřit se k nejasným otázkám. Zdůraznil, že již v předcházejícím řízení před

Nejvyšším správním soudem vedeném pod sp. zn. 4 As 62/2016 otázku své pravomoci nastínil, avšak soud tehdy uvedl, že tato otázka nemá právní význam, neboť správní orgány tímto způsobem svá rozhodnutí nezdůvodnily. Stěžovatel uzavírá, že v dané věci proběhla dvě řízení, jejichž výsledkem je skutečnost, že žalobkyně měla svůj návrh podat u jiného orgánu veřejné moci a stěžovatel je povinen hradit opět náklady řízení. V rámci soudního přezkumu měla být zohledněna také efektivita správního rozhodování a nic nebránilo Nejvyššímu správnímu soudu, aby se již v řízení vedeném pod sp. zn. 4 As 62/2016 k této otázce vyjádřil.

[13] Stěžovatel rovněž uvedl, že napadený rozsudek představuje zásadní průlom do projednávané věci a porušuje princip předvídatelnosti. Nutnost *„předat projednávaný případ“* blíže neuvedenému orgánu veřejné moci k rozhodnutí bez zjištění, který orgán je oprávněn věc rozhodnout, může vést k opakování této situace. To podle stěžovatele *„není jistotně žádoucí“*.

[14] Žalobkyně se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila, podala však vlastní kasační stížnost, kde předložila argumenty proti napadenému rozsudku krajského soudu a navrhla jeho zrušení.

[15] Ke kasační stížnosti žalobkyně uvádí Nejvyšší správní soud následující. Ze spisu krajského soudu ověřil, že napadený rozsudek byl žalobkyni doručen do datové schránky dne 26. 4. 2018 (potvrzení o dodání a doručení do datové schránky na č. l. 52). Kasační stížnost byla podána dne 26. 7. 2018.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl po posouzení splnění zákonných náležitostí kasační stížnosti žalobkyně k závěru, že byla podána opožděně. Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. [...] Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.* Z § 106 odst. 4 téhož zákona vyplývá, že *kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal.* Podle § 40 odst. 4 s. ř. s. také platí, že *lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak.*

[17] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek byl žalobkyni doručován do datové schránky, uplatní se pro doručování § 17 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon č. 300/2008 Sb.“). Podle odstavce 3 citovaného ustanovení *dokument, který byl dodán do datové schránky, je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu.*

[18] Z „*potvrzení o dodání a doručení do datové schránky*“ na č. l. 52 spisu krajského soudu je patrné, že napadený rozsudek byl **dodán** do datové schránky žalobkyně dne 25. 4. 2018 a že **následujícího dne (26. 4. 2018) byl doručen**, protože se do datové schránky přihlásila pověřená osoba s právem přístupu ve smyslu § 8 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb.

pokračování

[19] Je proto zřejmé, že dnem, kdy nastala skutečnost určující počátek lhůty pro podání kasační stížnosti podle § 40 odst. 1 s. ř. s., byl právě **čtvrtek 26. 4. 2018**. Konec dvoutýdenní lhůty pro podání kasační stížnosti pak podle § 40 odst. 2 s. ř. s. připadl na den, který se svým pojmenováním shodoval se dnem určujícím počátek běhu lhůty, tedy na čtvrtek 10. 5. 2018. Tento den byl posledním dnem pro včasné podání kasační stížnosti. Nejpozději tohoto dne by tedy musela být kasační stížnost podána u soudu, nebo alespoň předána k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 4 s. ř. s. Žalobkyně však skrze svého zástupce podala kasační stížnost prostřednictvím datové zprávy až dne 26. 7. 2018, tedy opožděně. Pozdní podání kasační stížnosti nelze zhojit, neboť zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti není možné prominout.

[20] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani postup krajského soudu po úspěšném doručení napadeného rozsudku žalobkyni. Krajský soud totiž nejprve svým usnesením ze dne 7. 6. 2018, č. j. 22 A 175/2016 – 71, ustanovil V. N. opatrovníkem „*pro toto řízení*“. Tím bylo míněno právě řízení vedené pod sp. zn. 22 A 175/2016, které však již v tu dobu bylo pravomocně skončeno úspěšným doručením napadeného rozsudku do datové schránky žalobkyně dne 26. 4. 2018. Usnesení č. j. 22 A 175/2016 – 71 bylo odůvodněno tím, že soud po doručení napadeného rozsudku do datové schránky žalobkyně zjistil, že žalobkyně nemá již od 15. 3. 2018 v obchodním rejstříku zapsaného žádného jednatele. Krajský soud se odvolal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2190/2011, podle něhož „*[v]šlo-li za řízení najevo, že právnická osoba nemůže jako účastník řízení před soudem vystupovat proto, že tu není osoba oprávněná za ni (ve smyslu ustanovení § 21 o.s.ř.) jednat nebo že je sporné, kdo je osobou oprávněnou za ni (ve smyslu ustanovení § 21 o.s.ř.) jednat, soud ustanoví takové právnické osobě opatrovníka, je-li tu nebezpečí z prodlení (§ 29 odst.2 o.s.ř.).*“

[21] Nejvyšší správní soud výše uvedený postup považuje za nesprávný. Jakkoli nezpochybňuje užití citované judikatury Nejvyššího soudu, v projednávané věci je zřejmé, že podmínky pro ustanovení opatrovníka tam uvedené nebyly splněny. Konkrétně pak Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že ustanovení opatrovníka je namístě, jestliže zde neexistuje osoba oprávněná za právnickou osobu jednat dle § 21 o. s. ř. (anebo je sporné, kdo za ni má jednat). Ze skutečnosti, že se do datové schránky žalobkyně evidentně přihlásila osoba k tomu pověřená podle zvláštního zákona (tedy podle § 8 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb.), je naopak zřejmé, že zde osoba oprávněná za žalobkyni jednat byla. Žalobkyně ani před krajským soudem, ani v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem jednatelská oprávnění této osoby nijak nezpochybnila. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle odkazovaného § 21 o. s. ř. jednatel (respektive statutární orgán) není jedinou osobou oprávněnou jednat v soudním řízení za právnickou osobu. Takovou osobou může být i pověřený zaměstnanec [§ 21 odst. 1 písm. b) o. s. ř.] či jiná fyzická osoba dle § 8 odst. 6 písm. b) zákona č. 300/2008 Sb., která v druhém uvedeném případě dokonce ani zaměstnancem právnické osoby být nemusí.

[22] Krajský soud – krom prvního úspěšného doručení – napadený rozsudek doručil ustanovenému opatrovníkovi (dne 13. 7. 2018) a poté znovu i žalobkyni (datovou zprávou doručenou dne 19. 7. 2018 – doručeny jsou také na č. l. 52 spisu krajského soudu). To však nemůže mít žádný vliv na skutečnost, že napadený rozsudek již byl jednou řádně doručen a řízení před krajským soudem bylo pravomocně skončeno dne 26. 4. 2018.

Následné úkony krajského soudu pak nemohou žalobkyni založit právo podat kasační stížnost po uplynutí zákonné lhůty.

[23] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobkyně v kasační stížnosti pomíjí doručení napadeného rozsudku dne 26. 4. 2018 a bez dalšího konstatuje, že jí byl rozsudek doručen až dne 19. 7. 2018 do datové schránky a „*lhůta 2 týdnů k podání kasační stížnosti je tak zachována*“. Takové konstatování však nemůže mít vliv na doručení napadeného rozsudku, jak je uvedeno v podrobnostech výše. V tomto kontextu je významné, že žalobkyně se k prvnímu doručení rozsudku nevyjádřila; tedy ani netvrdila, že by k prvnímu doručení nedošlo či že by snad došlo ke zneužití její datové schránky [o tom by také byla povinna uvědomit příslušné ministerstvo ve smyslu § 8 odst. 9 písm. b) zákona č. 300/2008 Sb.].

[24] Nejvyšší správní soud proto opožděně podanou kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.

[25] Dále soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti stěžovatele (tedy žalovaného) a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel jedná prostřednictvím osoby s odpovídajícím vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

[27] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Postup Nejvyššího správního soudu i rozsah předmětu řízení se odvíjí od právních úkonů stěžovatele; soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem, 2. existence vady soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 3. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu a konečně **4. nicotnost správního rozhodnutí**. Ve vyjmenovaných případech proto není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán. Je přitom povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí správního orgánu není nicotné.

[28] Jak plyne z výše uvedené rekapitulace stěžejních argumentů napadeného rozsudku (viz především odstavce [6] a [7] výše), jádrem argumentace krajského soudu je právě nicotnost přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek jejich pravomoci. Kasační soud proto není vázán námitkami uvedenými v kasační stížnosti a je povinen se otázkou nicotnosti zabývat z úřední povinnosti.

[29] Nejvyšší správní soud předně považuje za užitečné stručně rekapitulovat argumentaci týkající se pravomoci správního orgánu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, která se poprvé objevila již v řízení vedeném před zdejším soudem pod sp. zn. 4 As 62/2016. Tehdy stěžovatel v kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu

pokračování

uvedl, že žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí v roce 2014, tedy v době, kdy již nebyl věcně příslušný posuzovat věc samu, tedy existenci či neexistenci práv plynoucích ze zásahu do pokojného stavu, a to s ohledem na nabytí účinnosti občanského zákoníku.

[30] Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 4 As 62/2016 – 18 uvedl následující: „*Námítka, že žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí po nabytí účinnosti občanského zákoníku z roku 2012, a prvoinstanční orgán již tedy nebyl věcně příslušný posoudit věc samu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, podle Nejvyššího správního soudu nemá žádný právní význam. Prvoinstanční orgán ani stěžovatel neodůvodnili výrok usnesení a rozhodnutí uvedeným právním závěrem. Jakákoliv úvaha Nejvyššího správního soudu k otázce, jestli by usnesení prvoinstančního orgánu, respektive rozhodnutí stěžovatele, obstálo, kdyby tento důvod uvedli, by tedy byla toliko hypotetická a nemohla by nic změnit na správnosti závěrů krajského soudu. Jak již totiž Nejvyšší správní soud konstatoval například v rozsudku ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 As 243/2015 – 30, správní orgány nemohou nahrazovat nedostatky svých rozhodnutí v kasační stížnosti. V dalším řízení správní orgány posoudí důvodnost podané žádosti, a to i ve smyslu podmínek stanovených v § 142 odst. 1 správního řádu, včetně toho, zda nevydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žalobkyně*“ (zvýraznění bylo přidáno).

[31] Jak plyne z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud tedy otázku pravomoci žalovaného a správního orgánu prvního stupně ponechal nezodpovězenou z důvodů citovaných výše. Současně uvedl, že se správní orgány mají zabývat podmínkami stanovenými v § 142 odst. 1 správního řádu, tedy **včetně podmínky existence věcné (a místní) příslušnosti**, o níž citované ustanovení hovoří. Pouze pro úplnost zde soud dodává, že ve věci je vhodnější hovořit přímo o nedostatku **pravomoci** správního orgánu (tou se v kontextu projednávaného případu rozumí oprávnění rozhodovat ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci – například právě soudům), nikoli (jen) o nedostatku **věcné příslušnosti** (jíž se zde míní působnost správního orgánu uvnitř veřejné správy). Příhodně se k odlišení pravomoci a příslušnosti vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01 (dostupný na <https://nalus.usoud.cz>), kde uvedl, že „[p]ravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence [míněno věcná působnost či příslušnost – pozn. Nejvyššího správního soudu] jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“ Pokud tedy měly správní orgány věnovat pozornost otázce své věcné příslušnosti, tím spíše ji měly zacílit i na otázku své pravomoci (argument *a minori ad maius*).

[32] V následujícím řízení správní orgán prvního stupně na str. 3 svého rozhodnutí odkázal na § 142 správního řádu. Konstatoval, že žadatel (tj. žalobkyně) ve své žádosti uvedl, že vydání deklaratorního rozhodnutí je pro něj nezbytné, protože práva stanovená rozhodnutími o dodávce vody jsou proti němu exekučně vymáhána. Správní orgán prvního stupně dále odkázal bez bližšího upřesnění na zrušující rozsudek krajského soudu č. j. 22 A 76/2014 – 40, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 62/2016 – 18, a uzavřel, že jsou splněny podmínky dle § 142 správního řádu.

[33] Rozhodnutí žalovaného pak o této otázce mlčí. To je překvapivé zejména s ohledem na to, že v kasační stížnosti žalovaného v řízení sp. zn. 4 As 62/2016 sám žalovaný vyjádřil pochybnosti o své pravomoci s ohledem na to, že občanský zákoník vstoupil v účinnost. Současně pak v rozsudku č. j. 4 As 62/2016 – 18, Nejvyšší správní soud zřetelně vyjádřil názor, že se správní orgány mají zabývat (všemi) podmínkami pro vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu (viz odstavec [30] výše). To žalovaný zjevně neučinil.

[34] Nejvyšší správní soud k samotné otázce nicotnosti posuzovaných správních rozhodnutí předeseílá, že souhlasí s názorem krajského soudu a s odůvodněním napadeného rozsudku, který považuje za přezkoumatelný, přesvědčivý a správný. Vzhledem k uvedenému není nutné opakovat jeho argumentaci, nicméně kasační soud zde spíše alespoň stručně vysvětlí důvody, pro které s krajským soudem souhlasí.

[35] Předně krajský soud správně úvodem charakterizoval právní vztahy, jichž se rozhodnutí správních orgánů měla týkat, jako vztahy soukromoprávní. To plyne například i z usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. 10. 2008, č. j. Konf 8/2008 – 4. V něm zvláštní senát uvedl, že „[r]ozhodování o ochraně před zásahem do pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku je tedy rozhodováním ve věcech soukromoprávních“. Tehdy posuzoval situaci, v níž se žalobce u správních orgánů neúspěšně domáhal ochrany před obtěžováním hlukem a osvětlením z přilehlé opravny zemědělských strojů. Následně civilní soud – konkrétně Okresní soud v Mladé Boleslavi – řízení o žalobě zastavil a poučil žalobce o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, neboť věci týkající se nesprávného úředního postupu při rozhodování podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964 spadají do pravomoci správních soudů. Zvláštní senát tomuto názoru nepřisvědčil.

[36] Nejprve konstatoval, že „[k]ritériem pro určení pravomoci toho kterého typu soudu je to, zda ve věci jde o práva veřejná, nebo o práva soukromá; podstatné pro toto rozlišení je pak zodpovědět otázku, zda vztah, v němž byla žalobcova práva dotčena, je vztahem mezi ním a orgánem veřejné moci – nebo zda naopak jde o vztah mezi sobě rovnými subjekty, do nějž orgán veřejné moci vstoupil jako „neustranný třetí“, aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech účastníků vztahu“. K tomu uvedl, že jde o posledně uvedený vztah.

[37] Z výše uvedeného také plyne, že § 5 občanského zákoníku z roku 1964 v době své platnosti zakládal zvláštní pravomoc správních orgánů rozhodovat v soukromoprávních věcech. Podle tohoto ustanovení *došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten může předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Tím není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu.*

[38] Občanský zákoník, jenž vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2014, tuto koncepci nepřevzal. Pro případ ochrany před zásahy do pokojného stavu (či jinými podobnými zásahy) stanovil v § 12 následující: *Každý, kdo se cítí ve svém právu zkrácen, může se domáhat ochrany u orgánu vykonávajícího veřejnou moc (dále jen „orgán veřejné moci“). Není-li v zákoně stanoveno něco jiného, je tímto orgánem veřejné moci soud.* Od 1. 1. 2014 tedy správní orgány ztratily pravomoc rozhodovat o zásazích do pokojného stavu, ledaže by ji zvláštní zákon výslovně stanovil (což není případ nyní projednávané věci).

pokračování

[39] Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že žalobkyně ve své opožděné kasační stížnosti předložila i ústavněprávní argumentaci, že následkem nicotnosti přezkoumávaných správních rozhodnutí je jí odepřena ochrana jejích práv. Mylně přitom vychází z premisy, že pokud o její žádosti nemůže rozhodovat správní orgán dle § 142 správního řádu, pak již není jiného orgánu veřejné moci, na nějž by se obrátila. Jak je uvedeno výše, tato premisa je však od základu chybná, neboť není-li dána pravomoc správního orgánu, bude k rozhodování příslušný soud dle obecných předpisů. Žalobkyně tedy neztratila možnost domáhat se ochrany svých práv před orgánem veřejné moci; pouze od 1. 1. 2014 takovým orgánem není správní orgán, ale soud. Na něj se žalobkyně může obrátit mimo jiné i s žalobou na určení právního vztahu podle § 80 o. s. ř. za podmínky tam uvedené (tedy že osvědčí naléhavý právní zájem).

[40] Nejvyšší správní soud se nad rámec výše uvedeného zabýval i teoretickou otázkou, zda správní orgány měly pravomoc rozhodovat o žádosti o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu před účinností občanského zákoníku, jestliže se věc týkala předchozího rozhodnutí či postupu správních orgánů dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964. Na tuto otázku je třeba odpověď kladně, ovšem s dovětkem, že správní orgány takto mohly rozhodovat výlučně o poměrně úzkém okruhu otázek, které byly přímo spojeny s jejich činností dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964.

[41] V tomto ohledu je významné, že rozhodování dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964 je ze své povahy dočasné. Nepředjímá, ani nemůže předjímat, konečné autoritativní určení soukromoprávního vztahu, jehož se zásah do pokojného stavu týká. Podle Nejvyššího soudu „[p]okojný stav pak může být chápán stejně dobře jako stav, který je nikým nerušen, i jako stav, který nikoho neruší. Pokojným stavem se rozumí homeostáze, tj. rovnovážnost společenských (v tomto případě mikrosociálních) systémů“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 33 Odo 861/2002). Z toho plyne, že pokud by již správní orgány rozhodovaly dle § 142 správního řádu v návaznosti na činnost správního orgánu podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964, musely by se (za splnění zákonných podmínek dle § 142 odst. 1 a 2 správního řádu) nutně omezit pouze na zkoumání otázky *pokojného stavu*, nemohly by však rozhodovat například otázky právního titulu pro plnění či odpovědnosti za škodu. Jinými slovy řečeno, v kontextu právní úpravy § 5 občanského zákoníku z roku 1964 správní orgány nikdy neměly pravomoc rozhodovat o vlastním jádru občanskoprávního sporu či obecněji o otázkách soukromého práva, kromě samotné otázky *zřejmého zásahu do pokojného stavu* a ochrany před ním.

[42] Co se týče vlastní kasační argumentace stěžovatele, ta se zčásti vyjadřuje k předcházejícím rozhodnutím správních soudů, tedy ke zrušujícímu rozsudku krajského soudu č. j. 22 A 76/2014 – 40, a k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 62/2016 – 18 (čl. III. kasační stížnosti), a vyjadřuje pochybnosti o jejich správnosti v kontextu pozdější judikatury zdejšího soudu. Tato námitka však nijak nebrojí proti napadenému rozsudku a nepředstavuje tak projednatelnou kasační námitku.

[43] Ve zbylé části kasační argumentace stěžovatel v zásadě nepolemizuje se stěžejními rozhodovacími důvody krajského soudu a ostatně ani netvrdí, že by k rozhodnutí o žádosti žalobkyně skutečně pravomoc měl. Jeho výtky totiž směřují výlučně k otázce, zda by

nebylo vhodnější – především z hlediska zásady hospodárnosti řízení – kdyby o nicotnosti správních rozhodnutí rozhodly správní soudy již v předcházejících řízeních. S tímto názorem by bylo možné v obecnosti souhlasit, nicméně tato okolnost nemůže ze své povahy představovat vadu řízení před krajským soudem či nezákonnost jeho rozhodnutí.

[44] Navíc je vhodné připomenout, že (jak je blíže uvedeno v odstavci [29] výše) byl to právě stěžovatel, který názor o nedostatku své „věcné příslušnosti“ (správně: pravomoci) vyjádřil v předcházejícím řízení pod sp. zn. 4 As 62/2016. Nejvyšší správní soud k tomu poté v rozsudku č. j. 4 As 62/2016 – 18, uvedl, že se správní orgány mají v dalším řízení zabývat splněním podmínek dle § 142 správního řádu, tedy včetně podmínky, zda věc spadá do jejich pravomoci. Žalovaný však toto neučinil. Právě z pohledu hospodárnosti řízení tak mohl a měl otázku pravomoci k rozhodnutí zodpovědět žalovaný sám. Takový postup by byl jistě hospodárnější a efektivnější než jeho postup, jímž tuto otázku opomněl a nyní je „překvapen“ závěry krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí.

[45] Poslední argument stěžovatele se týká právě překvapivosti napadeného rozsudku a toho, že žalovanému chybí informace, který orgán je oprávněn věc rozhodnout. Co se týče překvapivosti, tak ta zde není dána z důvodů vyličených výše. Dále informaci o tom, jaký orgán má o věci rozhodovat, nebyl krajský soud povinen poskytovat. Jak již Nejvyšší správní soud podotkl výše, pravomoc rozhodovat je v projednávané věci na straně soudu a je nyní plně v dispozici žalobkyně, zda se na něj v budoucnu obrátí.

[46] S ohledem na argumentaci předestřenou výše Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. podanou kasační stížnost stěžovatele (žalovaného správního orgánu) zamítl (výrok II. tohoto rozsudku). O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[47] Kasační stížnost žalobkyně byla odmítnuta. V takovém případě podle § 60 odst. 3, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Kasační stížnost žalovaného byla zamítnuta jako nedůvodná. 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.). V tomto směru úspěšné žalobkyni žádné náklady řízení nevznikly, ke kasační stížnosti žalovaného se nikterak nevyjádřila (naopak – jak již bylo uvedeno – brojila proti rozsudku krajského soudu vlastní kasační stížností, jež však byla shledána opožděnou). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (viz výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. listopadu 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu