

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **PÍSEK OSTRAVA s. r. o.**, se sídlem Matěje Kopeckého 675/21, Ostrava, zastoupené JUDr. Pavlínou Sglundovou, advokátkou se sídlem Smetanovo nám. 7, Ostrava, proti žalovanému: **Statutárnímu městu Ostravě – Úřadu městského obvodu Polanka nad Odrou**, se sídlem 1. května 2A, Ostrava-Polanka nad Odrou, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2012, č. j. 22 A 66/2012 - 21,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a jeho dosavadní průběh

[1.] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se žalobou u Krajského soudu v Ostravě domáhala vyslovení nicotnosti rozhodnutí ze dne 2. 5. 2012, č. 24/2012, č. j. 01144/2012/LOK, jímž žalovaný k návrhu společnosti CEE INVEST ENERGY a.s. na poskytnutí ochrany před zásahem do pokojného stavu podle ustanovení § 5 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obč. zák.“), a to zajištěním pokojného stavu na pozemku parc. č. PK 871/2 v k. ú. Polanka nad Odrou, rozhodl tak, že

„výše uvedené žádosti o poskytnutí ochrany proti zřejmému zásahu do pokojného stavu podle ust. § 5 obč. zák. se vyhovuje.“

[2.] Stěžovatelka v žalobě podané proti tomuto rozhodnutí namítala, že se jedná o rozhodnutí nicotné, neboť ve výroku zcela absentuje autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení, tak, aby bylo zřejmé, čeho se má stěžovatelka vyvarovat, co tedy má a nemá činit. Napadené rozhodnutí je tak dle jejího názoru absolutně nevykonatelné a nelze je považovat za rozhodnutí správního orgánu.

[3.] Krajský soud v Ostravě v záhlaví citovaným rozsudkem žalobu stěžovatelky zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V odůvodnění mimo jiné konstatoval, že neuvedení konkrétního práva či povinnosti, které se napadeným rozhodnutím ukládá, ve výrokové části rozhodnutí, je bezesporu závažnou vadou tohoto rozhodnutí a jako takové odporuje ustanovení § 68 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nicméně předmětná vada napadeného rozhodnutí nedosahuje takové míry intenzity, aby bylo pro ni nutno dovodit, že napadený akt žalovaného nelze vůbec za rozhodnutí považovat. Tuto vadu lze navíc bez větších potíží reparovat případnou formální změnou výroku v odvolacím řízení, které v současnosti stále probíhá, jak sdělila soudu stěžovatelka.

II. Obsah kasační stížnosti

[4.] Stěžovatelka v kasační stížnosti směřující proti tomuto rozsudku výše předestřené žalobní námitky v podstatě zopakovala. Nadto vyjádřila nesouhlas s právními závěry krajského soudu, neboť předmětné rozhodnutí žalovaného absolutně postrádá výrok a je nevykonatelné. Stěžovatelka v kasační stížnosti nepodřadila své námitky zákonným kasačním důvodům ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.; z textu podání je nicméně patrné, že namítá nezákonnost rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5.] Podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo-li zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Podle ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. pak soud odmítne návrh, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu, a ke kterému věcně příslušnému soudu tak může učinit.

[6.] V nyní posuzovaném případě není sporu o tom, že předmětem řízení před správními orgány je ochrana před zásahem do pokojného stavu dle ustanovení § 5 obč. zák. Již ze systematického zařazení ustanovení § 5 obč. zák. je patrné, že ochrany se zde má

dostat právům z občanskoprávních vztahů ve smyslu § 1 obč. zák., nikoliv veřejným subjektivním právům ve smyslu § 2 s. ř. s. Rozhodování dle § 5 obč. zák. je příkladem svěření pravomoci správním orgánům rozhodovat ve věcech občanskoprávních, přičemž předmětem rozhodnutí správních orgánů v tomto řízení není veřejné subjektivní právo, ale právo soukromé [srov. k tomu nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 142/98 ze dne 4. 6. 1998 (N 65/11 SbNU 131) a stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS-st. 18/03 ze dne 13. 5. 2003 (ST 18/30 SbNU 533)].

[7.] Samotnou povahou rozhodnutí správního orgánu podle § 5 obč. zák., resp. otázkou, který soud je příslušný rozhodovat o žalobě proti takovému rozhodnutí, se pak zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 9. 2007, č. j. 8 As 2/2005-32 (č. 908/2006 Sb. NSS) a také zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 8. 10. 2008, č. j. Konf 8/2008 – 4 (dostupné na www.nssoud.cz) a ztotožnil se se závěrem, že rozhodnutí o ochraně před zásahem do pokojného stavu podle § 5 obč. zák. je rozhodnutím ve věcech soukromoprávních. Pokud tedy v soukromoprávní věci rozhodl na základě speciálního kompetenčního ustanovení § 5 obč. zák. správní orgán, může se žalobce obrátit na soud v občanském soudním řízení jednající podle části páté občanského soudního řádu, který pak znovu uváží, zda došlo k zásahu do pokojného stavu, a zda je na místě zásah zakázat nebo uložit obnovení předešlého stavu. O žalobě proti takovému rozhodnutí je tedy příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení a žaloba ke správnímu soudu je v takových případech nepřípustná podle § 68 písm. b) s. ř. s.

[8.] V nyní projednávané věci však stěžovatelka předmětné správní rozhodnutí napadla jako nicotné, nikoliv nezákonné. V tomto případě se proto neuplatňuje „prostá dvojkolejnost“ přezkumu správních rozhodnutí v závislosti na tom, zda se jedná o rozhodnutí činěná ve věci soukromoprávní či veřejnoprávní, nýbrž (v intencích závazného právního názoru, obsaženého v 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, in: č. 2644/2012 Sb. NSS) dochází dokonce k jakési „zdvojené dvojkolejnosti“ řízení. Jestliže totiž platí, že rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávní věci přezkoumávají civilní soudy podle části páté o. s. ř., dovodil zvláštní senát, že „*§ 77 odst. 2 správního řádu zakotvuje kompetenci vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí výhradně soudům ve správním soudnictví, a to bez ohledu na charakter věci, v níž bylo správní rozhodnutí vydáno (soukromoprávní či veřejnoprávní).*“ Jinak řečeno, z citovaného judikátu zvláštního senátu přímo plyne, že věcná příslušnost civilního či správního soudu se bude v případě napadeného rozhodnutí správního orgánu vydaného v soukromoprávní věci lišit podle toho, zda bude v žalobě namítána nicotnost anebo „pouze“ nezákonnost tohoto rozhodnutí.

[9.] Tímto právním názorem je Nejvyšší správní soud vázán i v nyní rozhodované věci, jakkoliv nemohl přehlédnout, že jeho dopady vedou ke značně nepřehledným až nelogickým praktickým důsledkům a není tak dostatečně chráněn legitimní zájem účastníků řízení na rychlosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti procesních pravidel.

[10.] V reálném životě totiž nejsou důvody nicotnosti, vymezené v ustanovení § 77 správního řádu, vždy patrné na první pohled a jen velmi zřídka proto nastávají „učebnicové příklady“ typu vydání daňového rozhodnutí stavebním úřadem a nejsou vydávány ani výroky ukládající povinnosti typu „snést modré z nebe“. Daleko častější jsou naopak situace, kdy až po bedlivém přezkoumání napadeného rozhodnutí lze učinit

závěr, zda skutečně k vydání rozhodnutí správní orgán nebyl vůbec příslušný (tzn. jednalo-li se o absenci věcné příslušnosti a pravomoci), anebo zda byla ve skutečnosti učiněna spornou toliko např. jeho místní či funkční (instanční) příslušnost. Shora popsaná „zdvojená dvojkolejnost" tak ve svých důsledcích znamená, že příslušnost soudu je zjišťována teprve při faktickém zkoumání důvodnosti podané žaloby. To je samozřejmě velmi problematické, jelikož procesní pravidla musí být nastavena natolik srozumitelně a předvídatelně, aby od počátku bylo zřejmé, který soud a v jakém typu řízení je oprávněn o podané žalobě rozhodnout.

[11.] V praxi může nastat rovněž situace, kdy rozhodnutí správního orgánu obsahuje několik výrokových částí a třeba pouze v jediném z nich bude žalobce spatřovat nicotnost; ostatní bude považovat za nezákonné. Obsah těchto výrokových částí přitom bude věcně propojen a shora popsané dělení pravomoci mezi civilní a správní soudy proto vede k řešení, kdy žalobce buď musí podat proti jednomu rozhodnutí žaloby dvě, a v nich napadne u civilního soudu pouze ty části výroku, které považuje za nezákonné (nesprávné), a u správního soudu části, o nichž se domnívá, že jsou nicotné. Anebo může podat pouze jedinou žalobu s tím, že její petit formuluje eventuálně: namítne nicotnost a pro případ, že by s ním správní soud tento jeho názor nesdílel, by tvrdil „alespoň" nezákonnost rozhodnutí. Konsekventně rovněž platí, že pokud žalobce u civilního soudu napadne správní rozhodnutí jako nezákonné a soud dospěje k závěru, že se ve skutečnosti jedná o rozhodnutí nicotné, musí žalobu odmítnout s tím, že tato může být znovu podána u soudu správního. Jestliže by však následně správní soud dospěl k názoru opačnému, tedy že intenzita zjištěných vad napadeného rozhodnutí nedosahuje nicotnosti, nýbrž pouze nezákonnosti, mělo by dojít k podání návrhu zvláštnímu senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Teprve poté, co tento zvláštní senát rozhodne, může meritorně rozhodovat civilní či správní soud.

[12.] Přes vědomí všech předestřených komplikací a nelogičností Nejvyšší správní soud musel, s ohledem na zákonnou úpravu, akceptovat, že monopolní kompetenci vyslovovat nicotnost podle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu i vůči správním rozhodnutím vydávaným v soukromoprávní věci – což je i nyní rozhodovaný případ – má správní soud. Tomu ostatně odpovídá i dosavadní průběh řízení. Jak totiž plyne z obsahu správního spisu, proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka dne 18. 5. 2012 odvolání, v němž namítla jeho nicotnost ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu. O tomto odvolání dosud Magistrát města Ostravy nerozhodl, když usnesením ze dne 10. 7. 2012, č. j. SMO/226758/12/Vnitř./Pěn, řízení přerušil „*do doby pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce*", tzn. do pravomocného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ve věci žaloby stěžovatelky na vyslovení nicotnosti předmětného rozhodnutí. V odůvodnění tohoto usnesení magistrát mimo jiné uvedl, že není přípustné, aby odvolací orgán v rámci odvolacího řízení přezkoumával nicotné rozhodnutí, jelikož je z povahy věci vyloučené, aby např. měnil či rušil neexistující rozhodnutí.

[13.] Podle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu platí, že nicotnost rozhodnutí z důvodů vad, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Zdejší soud se tak ztotožňuje s citovaným právním názorem odvolacího orgánu, že v případě podání správní žaloby, postavené na tvrzené nicotnosti vydaného správního aktu správním orgánem I.

stupně, je namístě odvolací řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí správního soudu, jelikož otázka nicotnosti nemůže být v odvolacím řízení vyřešena.

[14.] Nejvyšší správní soud zde totiž vážil, zda stěžovatel naopak neměl vyčkat odvolacího rozhodnutí a teprve poté se případně obrátit se žalobou na soud. V rozsudku ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010 - 44, však již tento soud vyslovil, že odvolací orgán nemůže zrušit či změnit nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, namísto aby vyslovil jeho nicotnost. V případě tvrzené nicotnosti podle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu však správní orgán nicotnost vyslovit nesmí, neboť k tomu je oprávněn toliko soud. Za takové situace je třeba připustit žalobu na nicotnost směřující proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak ostatně správně připustil v nyní projednávané věci krajský soud.

[15.] Krajský soud proto postupoval správně, když žalobu stěžovatelky meritorně přezkoumal. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje rovněž s právním závěrem krajského soudu, který konstatoval, že napadené správní rozhodnutí není nicotné. Jakkoliv je totiž pravdou, že výrok předmětného rozhodnutí z hlediska ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu zřejmě neobstojí, je třeba souhlasit s tím, že správní rozhodnutí je třeba vždy vnímat jako celek. Institut nicotnosti přitom dopadá na případy pochybení zásadní intenzity. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu totiž platí, že „*chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali*“ (viz rozsudek ze dne 18. 11. 2003, sp. zn. 2 Afs 12/2003; z další judikatury stojí nesporně za pozornost obsahově navazující rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001).

[16.] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že tak intenzivní vady v nyní projednávaném případě dány nejsou, neboť z odůvodnění předmětného správního rozhodnutí je dostatečně zřejmé, o uložení jaké povinnosti se ve spojení s výrokovou částí rozhodnutí jedná. Tuto vadu lze ostatně napravit v rámci odvolacího řízení, které ostatně také probíhá.

[17.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

[18.] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu