U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce,** se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1, za účasti: **1) Zemědělské družstvo Sněžné**, se sídlem Sněžné č. 205, zastoupené JUDr. Jaroslavou Brabcovou, advokátkou se sídlem Sadová 2237, Žďár nad Sázavou, **2) V. K.**, **3) Mgr. L. K.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 3) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 5 A 240/2010 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 29. 12. 2011, č. j. 5 A 240/2010 – 38, žalobu Nejvyššího státního zástupce podanou proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 11. 2009, č. j. 735/2009-120-STSP/4, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 21. 8. 2009, č. j. KUJI 63692/2009 – Šed, podle něhož na pozemcích p. č. 409, 404/8, 404/1 (PK), 418/1 (PK), 65 (PK), 419/1 (PK) a 493 v k. ú. Daňkovice existují ke dni vydání rozhodnutí účelové komunikace, které spojují jednotlivé objekty v areálu Zemědělského družstva Sněžné. Městský soud, vázán rozsahem žalobních bodů uplatněných Nejvyšším státním zástupcem, dospěl k závěru, že napadené správní rozhodnutí není nicotné, neboť bylo sice vydáno orgánem k tomu věcně nepříslušným, avšak nadřízeným orgánu, který byl k jeho vydání věcně příslušný. Městský soud dále uvedl, že nad rámec žalobních bodů neshledal ve vztahu k napadenému správnímu rozhodnutí žádné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti.

Osoba zúčastněná na řízení Mgr. L. K. (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů, že městským soudem zjištěné skutečnosti, na základě nichž rozhodl, nemají oporu ve spise, dále že nesprávně posoudil

právní otázky a zcela chybně dovodil, že v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti. Městský soud řádně nezkoumal podmínky řízení, neboť v rozsudku uvádí, že všichni účastníci byly v jeho průběhu důsledně informováni o tom, jak je průběžně doplňován správní spis, ale jeho pozornosti už uniklo, že stěžovatelka upozornila na to, že ve spise nejsou zařazeny materiály, na něž v je podání ze dne 20. 5. 2009 odkazováno, že správní orgán zahájil a vedl řízení na pozemky p. č. 409, 404/8, 404/1, 418/1, 493, 65, 419/1 v k. ú Daňkovice a bez jakéhokoliv usnesení o změně pozemků vydal rozhodnutí na jiné pozemky ve vlastnictví stěžovatelky. K této změně o předmětu řízení se tedy nikdy nemohla vyjádřit, což je zásadním procesním pochybením, které má vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud taky nepravdivě uvedl, že účastníkům řízení bylo řádně doručeno rozhodnutí v prvém stupni, což není pravda. Stěžovatelka rozhodnutí vůbec neobdržela, což měl městský soud z doručenek zjistit. V přípise ze dne 30. 3. 2011 stěžovatelka uvedla, že napadené rozhodnutí je natolik neurčité, že nemůže být ani vykonatelné, což je důvodem zakládající nicotnost, kterou městský soud neviděl. V této souvislosti poukázala na názor vyslovený Okresním soudem ve Žďáru nad Sázavou i Krajským soudem Brno – pobočka Jihlava ve sporu vedeném pod sp. zn. 54 Co 846/2011, kdy uvedl, že se lze pro neurčitost dovolat zrušení napadeného správního rozhodnutí či vyslovení nicotnosti. Napadené rozhodnutí si v rámci předběžné otázky posoudily soudy jako nicotné. Napadeným správním rozhodnutím tak došlo k hrubému a závažnému zásahu do práv účastníků a důvodem, proč stěžovatelka nepodala žalobu, bylo ujištění odboru legislativy Ministerstva dopravy, že k nápravě nezákonnosti dojde v rámci mimořádného opravného prostředku. Tímto jednáním byla stěžovatelka vyřazena ze hry a nebýt tohoto ujištění podala by sama žalobu a vše výše uvedené do ní uvedla. Správní orgán nikdy neměly zájem zjistit skutečný stav věci a velmi překvapivé bylo i to, že městský soud k věci nenařídil jednání a z úřední vlastně ani nic nezkoumal. Je těžko k uvěření, že senát nic z toho neodhalil, když ostatní soudy napadené rozhodnutí vyhodnotily odlišně jako zcela neurčité, tedy nicotné. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem, stěžovatelka navrhla, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu vrácen k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti.

Podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

I pro žalobu podanou Nejvyšším státním zástupcem platí, že rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí je zásadně vymezen obsahem žalobních bodů, neboť žádné zvláštní pravidlo není v s. ř. s. pro žalobu podanou tímto žalobcem stanoveno. Tím je zásadně vymezen i rámec soudního přezkumu až na výjimky, kdy musí k určitým vadám přihlédnout z úřední povinnosti. Ostatní účastníci řízení nebo osoby zúčastněné na řízení pak mohou argumentovat pouze v mezích žalobních bodů. Nad jejich rámec nemohou být námitky ostatních účastníků řízení či osob zúčastněných na řízení soudem věcně zkoumány, vyjma případů, kdy by tak musel soud činit i z úřední povinnosti. V opačném případě by to znamenalo, že osoby, které samy žalobu nepodaly, by tak fakticky mohly učinit, i když již uplynula lhůta k podání žaloby. Smyslem a účelem žalobního řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. je v určeném časovém limitu vymezeném lhůtou

pro podání žaloby a za splnění dalších procesních podmínek (zejména vztahujících se k vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení) definitivně vyjasnit, zda rozhodnutí bude účinně napadeno před soudem, anebo nikoli. Není-li žaloba v zákonné lhůtě podána, převáží po jejím marném uplynutí zájem na ochraně právní jistoty osob, jichž se rozhodnutí a jím upravená práva a povinnosti týkají. Proto ti, kdo, jako v daném případě stěžovatelka, svého práva podat žalobu nevyužili, již nemají mít možnost rozhodnutí napadnout žalobou u soudu, a to ani tak, že se se svými námitkami „vklíní“ jako další účastníci do řízení iniciovaného jiným účastníkem správního řízení nebo jiným subjektem oprávněným podat žalobu podle ust. § 66 s. ř. s Jako účastníci řízení o žalobě mají, a musí mít, právo reagovat na žalobní námitky, a v tomto rozsahu není možnost jejich procesní aktivity nijak omezena, avšak nemohou rozšiřovat rozsah soudního přezkumu správního rozhodnutí nad rámec uplatněných žalobních námitek.

Stížní námitky uplatněné stěžovatelkou se však svým obsahem zcela míjejí s obsahem žalobních bodů, a proto jsou podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné, neboť je stěžovatelka neuplatnila v řízení o žalobě, kterou by sama v zákonné lhůtě podala, ač tak učinit mohla. Jelikož jiné než nepřípustné stížní námitky kasační stížnost neobsahuje, je třeba ji odmítnout, ledaže by Nejvyšší správní soud zjistil okolnosti, k nimž by nad rámec stížních námitek byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Tak by tomu bylo ve smyslu ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Žádné takové důvody k přezkumu napadeného rozsudku Nejvyšší správní soudu neshledal.

Vadou řízení před městským soudem, k níž by Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z úřední povinnosti, by za určitých okolností mohlo být i to, pokud by městský soud nezohlednil, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné. K nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí však městský soud zcela důvodně nepřihlédl, neboť nebyla namítána a on sám nebyl v projednávaném případě oprávněn se touto otázkou nad rámec žalobních námitek z úřední povinnosti zabývat. Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). To znamená, že krajský (městský) soud nepřihlíží z úřední povinnosti ke každé nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí, ale jen k té, která činí nemožným jeho přezkum v mezích žalobních bodů, příp. z jiných důvodů, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti. Protože v dané věci Nejvyšší státní zástupce v žalobě namítal pouze nicotnost napadeného správního rozhodnutí pro absolutní věcnou inkompetenci správního orgánu k jeho vydání a v tomto rozsahu bylo rozhodnutí přezkoumatelné, nebyl městský soud nad tento rámec oprávněn k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí v jiném směru přihlížet.

Dále by přicházela v úvahu nicotnost podle ust. § 77 odst. 2 věta první zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), k níž by soud přihlížel *ex offo*. Otázku, zda je určitý správní akt nicotný, si posuzuje každý orgán (soud, správní orgán apod.), pro který může mít daný správní akt význam, pro účely uplatnění

své pravomoci sám, zpravidla jako otázku předběžnou a jen výjimečně (při vyslovování nicotnosti správním orgánem či soudem ve správním soudnictví) jako otázku meritorní. Skutečnost, že soud v občanském soudním řízení při posuzování předběžné otázky mohl na daný správní akt nahlížet jako na nicotný, však nepředstavuje překážku tomu, aby správní orgán či soud mající pravomoc o této otázce rozhodnout meritorně na ni nahlížel jinak. Podle shora citovaného ustanovení § 77 odst. 2 věty první správního řádu je nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Neurčitost může činit rozhodnutí za jistých okolností právně neuskutečnitelným anebo fakticky neuskutečnitelným. Takové může být i rozhodnutí, které není vykonatelné, ale má jiné právní (případně navazující faktické) účinky, zejména rozhodnutí, které právně závazně kvalifikuje určitý právní vztah nebo skutkový stav. Neuskutečnitelnost bude pak spočívat například v tom, že uvedené rozhodnutí pro svoji neurčitost nevyvolá takové právní účinky, jaké by mělo správně vyvolat. V dané věci se jedná o rozhodnutí vydané podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu, jež právně kvalifikuje určitý pozemek, nebo jeho část, jako účelovou komunikaci, tedy plochu se zvláštním veřejnoprávním postavením (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), z něhož pro dotčené osoby plynou určitá veřejnoprávní práva a povinnosti. Právním účinkem má být zejména to, že konkrétní pozemky či jejich konkrétní části mají status účelové komunikace. Uvedenému požadavku napadené rozhodnutí vyhovuje. Je z něj totiž patrné, že všechny plochy užívané ke dni jeho vydání na vymezených pozemcích k propojení jednotlivých objektů v areálu Zemědělského družstva Sněžné jsou účelovými komunikacemi. V případném sporu, zda určitá část vymezených pozemků je či není účelovou komunikací by na základě napadeného rozhodnutí bylo nutno skutkově zjistit, byla-li k rozhodnému dni užívána k stanovenému účelu nebo nikoli. Něco takového je jistě právně i fakticky uskutečnitelné, jakkoli to v praxi může přinášet řadu obtíží, zejména pokud jde o dokazování. Status pozemků, resp. jejich částí, je podle výroku předmětného rozhodnutí závislý na faktickém stavu v konkrétním časovém okamžiku a ten by tedy bylo nutno v případě sporu prokazovat. Jistě by bylo přesnější, aby ty části vyjmenovaných pozemků, na nichž se nacházejí účelové komunikace, byly v rozhodnutí vymezeny například geometrickým plánem, jenž by byl jeho přílohou. Nicméně skutečnost, že k přesnějšímu vymezení toho, které části pozemků jsou účelovými komunikacemi, nedošlo, ještě nečiní přezkoumávané správní rozhodnutí neurčitým natolik, aby bylo nicotné. Překážka věci rozhodnuté je pak v daném případě založena v tom rozsahu, v jakém se toto správní rozhodnutí s předmětem řízení vypořádalo. Je tedy zásadně nezměnitelně určeno, že se na předmětných pozemcích nacházejí (přesněji řečeno mohou nacházet) účelové komunikace, přičemž jejich konkrétní poloha a rozsah nejsou stanoveny jinak než odkazem na skutkový stav v rozhodný okamžik, který však dosud podle obsahu spisu i přezkoumávaného správního rozhodnutí zjišťován nebyl. Není proto vyloučeno, že v dalším řízení (dalších řízeních) podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu bude v limitech daných nyní přezkoumávaným správním rozhodnutím konkrétně určováno, které části předmětných pozemků byly k rozhodnému dni užívány jako účelové komunikace.

Jelikož žádná ze stížních námitek stěžovatelky nebyla přípustná a neexistoval důvod, aby Nejvyšší správní soud podle ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. k určitým okolnostem

přihlédl z úřední povinnosti, byla kasační stížnost odmítnuta podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) a § 104 odst. 4 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 13. září 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu