U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Pavla Vrchy, rozhodl o návrhu **Městského soudu v Praze** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Okresním soudem v Příbrami** a **Krajským soudem v Praze,** a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu v Příbrami pod sp. zn. 14 C 53/2008, ve věci žaloby na vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2006, čj. 2695/92, 3834/92, 4153/02, 4158/92, R VI 7/2006: žalobců **a) Ing. T. M.**, a **b) Ing. M. M.,** a žalovaného **Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Příbram,** se sídlem v Praze 1, Těšnov 17,

t a k t o :

P ř í s l u š n ý vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Příbrami pod sp. zn. 14 C 53/2008, na vyslovení nicotnosti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Příbram, ze dne 24. 10. 2006, čj. 2695/92, 3834/92, 4153/02, 4158/92, R VI 7/2006, **j e soud ve správním soudnictví.**

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným dne 2. 8. 2011 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, navrhl Městský soud v Praze tomuto senátu rozhodnutí sporu o pravomoc podle ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Příbrami a Krajským soudem v Praze ve věci žaloby na vyslovení nicotnosti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Příbram, ze dne 24. 10. 2006, čj. 2695/92, 3834/92, 4153/02, 4158/92, R VI 7/2006.

Z předložených spisů vyplynuly následující skutečnosti:

Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Příbram (žalovaný) rozhodnutím ze dne 24. 10. 2006, čj. 2695/92, 3834/92, 4153/02, 4158/92, R VI 7/2006, rozhodl podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, tak, že pan Dipl. Ing. J. C. a paní K. C. jsou každý vlastníky ideální ½ nemovitosti parc. č. 1437/22 trvalý travní porost o výměře 865 m^2 v katastrálním území Dobříš. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že kupní smlouvou ze dne 13. 5. 2002 prodalo město Dobříš předmětný pozemek panu Ing. K., a ten jej následně dne 27. 3. 2003 prodal

panu Ing. M. a paní Ing. M. (žalobcům). Podle žalovaného město Dobříš porušilo § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb. (tzv. blokační ustanovení), a tudíž je převod majetku do vlastnictví žalobců neplatným právním úkonem. Žalobci s vydáním uvedené nemovitosti v rámci restitučního řízení nesouhlasili a domáhali se toho, aby se stali účastníky řízení. Žalovaný dne 31. 3. 2006 rozhodl, že žalobci nejsou účastníky řízení o vydání předmětné nemovitosti; odvolání žalobců zamítlo Ministerstvo zemědělství a potvrdilo rozhodnutí žalovaného.

Pan Dipl. Ing. J. C. a paní K. C. se následně u Okresního soudu v Příbrami domáhali určení vlastnictví nemovitosti parc. č. 1437/22 v katastrálním území Dobříš proti žalobcům a) a b). Naléhavý právní zájem přitom spatřovali v existenci duplicitního zápisu vlastnictví k předmětné nemovitosti v katastru nemovitostí (na základě kupní smlouvy pro žalobce a na základě rozhodnutí žalovaného pro J. a K. C.), který je třeba odstranit. V průběhu tohoto soudního řízení podali žalobci a) a b) k soudu postupně návrh na rozhodnutí ve věci dne 24. 10. 2006, čj. 2695/92, 3834/92, 4153/02, 4158/92, R VI 7/2006, a návrh na vyslovení nicotnosti téhož rozhodnutí. Okresní soud v Příbrami v usnesení ze dne 5. 11. 2010, čj. 14 C 53/2008 - 783, prvním výrokem vyloučil návrh žalobců a) a b) na rozhodnutí ve věci, v níž dříve rozhodl správní orgán, k samostatnému projednání a rozhodnutí. Druhým výrokem pak řízení o návrhu žalobců a) a b) na vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného zastavil podle § 104b) odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“), neboť podle jeho názoru může být o tomto návrhu rozhodnuto pouze ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

Žalobci a) a b) napadli usnesení Okresního soudu v Příbrami ve výroku II odvoláním u Krajského soudu v Praze, který usnesením ze dne 30. 12. 2010, čj. 28 Co 678/2010 - 811, usnesení soudu prvního stupně v napadeném výroku potvrdil. Odvolací soud v odůvodnění uvedl, že se námitkou tvrzené nicotnosti rozhodnutí žalovaného již zabýval v rámci odvolacího řízení ve věci určení vlastnictví k předmětné nemovitosti a tuto nicotnost neshledal (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2009, čj. 28 Co 228/2009 - 366). Pokud žalobci a) a b) přesto v průběhu dalšího řízení učinili návrh, jímž se domáhají vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného, postupoval okresní soud správně, pokud řízení o tomto návrhu zastavil, neboť o tomto návrhu může rozhodnout pouze soud ve správním soudnictví. Odvolací soud si je podle svých slov vědom, že žalobci a) a b) se domáhají vyslovení nicotnosti rozhodnutí, které je svou povahou rozhodnutím správního orgánu vydaném v soukromoprávní věci, a rovněž zná judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému rozhodnutí je přípustná. Nicméně v občanském soudním řízení se žalobou nelze domáhat vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí, neboť občanský soudní řád takový druh žaloby nezná. Případnou nicotnost rozhodnutí správního orgánu řeší soud v občanském soudním řízení jen jako otázku předběžnou. Odvolací soud doplnil, že žalobci mohou do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení podat žalobu ve správním soudnictví u věcně a místně příslušného soudu, kterým je Krajský soud v Praze – zvláštní senát rozhodující věci správního soudnictví.

Žalobci a) a b) tedy v souladu s poučením podali ke Krajskému soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného, jíž se domáhali vyslovení nicotnosti žalovaného; současně krajskému soudu navrhli, aby věc předložil zvláštnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu, neboť podle jejich názoru je k projednání této věci příslušný civilní soud podle části páté občanského soudního řádu. Krajský soud v Praze jako soud ve správním soudnictví usnesením ze dne 21. 2. 2011, čj. 44 A 12/2011 - 31, věc postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému. Městský soud v Praze (navrhovatel) následně podal zvláštnímu senátu návrh k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. Uvedl, že žalobci se domáhají vyslovení nicotnosti rozhodnutí, jímž správní orgán v mezích své zákonné pravomoci rozhodl v soukromoprávní věci; projednání takové žaloby ve správním soudnictví proto brání § 68 písm. b) s. ř. s. Podle městského soudu nelze zohlednit, že se žalobci domáhají toliko vyslovení nicotností, a nikoli tím, jak žalobci formulují žalobní petit. To vyplývá mj. z toho, že ve správním soudnictví vysloví soud nicotnost i bez návrhu, a v tomto ohledu tedy není petitem žaloby vázán. Městský soud dále poukázal na to, že soud ve správním soudnictví může vyslovit nicotnost rozhodnutí jen za předpokladu, že žaloba proti takovému rozhodnutí je ve správním soudnictví vůbec přípustná. V podrobnostech pak odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, čj. 7 As 32/2007 - 43, s jehož odůvodněním se ztotožnil. Ze všech těchto důvodů má Městský soud v Praze za to, že v předmětné věci je dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem ve správním soudnictví se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Okresní soud v Příbrami i Krajský soud v Praze jako soudy v občanském soudním řízení popřely svou pravomoc věc rozhodnout a rovněž navrhovatel jako soud správní popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla věc postoupena; zvláštní senát konstatuje, že se v posuzované věci jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zákonem č. 131/2002 Sb.

Po obnovení správního soudnictví zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, v části páté občanského soudního řádu nebyla problematika nicotnosti správních rozhodnutí a jejího vyslovování soudem zákonem výslovně upravena. Judikatura zejména Vrchního soudu v Praze přesto nicotnost správních rozhodnutí shledávala a (pro nedostatek procesní úpravy) v takových případech tyto paakty rušila podle tehdy platného § 250j odst. 2 o. s. ř. (srov. např. rozsudek ze dne 19. 12. 1997, sp. zn. 6 A 26/95).

Přijetím soudního řádu správního bylo žalobcům v řízení před správními soudy výslovně umožněno domáhat se vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), ovšem bez její bližší definice. Současně zákon uložil správním soudům povinnost přihlížet k nicotnosti nejen k námitce žalobce, ale i z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s). Dospěje-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, potom jeho nicotnost svým výrokem v rozsudku deklaruje.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s ohledem na absenci zákonné definice a charakteristiky nicotnosti zaujal názor, že *„[n]icotnost (někdy též označována jako nulita,*

paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce „procesní potrat") představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným" rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím", které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných" vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, pročež tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času" (rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS).

Teorie mezi tyto nejzávažnější vady řadí neexistenci zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistenci skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistenci vůle (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 136-141).

Rozsáhlá judikatura správních soudů i Ústavního soudu (pro relevantní přehled viz rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001 - 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS, a ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS) mezi tyto vady řadí např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).

S účinností od 1. 1. 2006 upravil otázku vyslovování nicotnosti též zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten v § 77 odst. 1 stanovil, že *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal*. Ustanovení § 77 odst. 2 pak doplnilo, že *nicotné je dále 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. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního*. Ustanovení § 78 správního řádu upravuje průběh prohlašování nicotnosti před správním orgánem.

Právě uvedená právní úprava a judikatura tedy zakotvuje vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí ve správním soudnictví, které poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, a ve správním řízení. Současně s přijetím soudního řádu správního byla ovšem také novelizována část pátá občanského soudního řádu, která upravila soudní řízení o věcech, v nichž správní orgán rozhodl podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci. Z ustálené judikatury zvláštního senátu přitom plyne, že rozhodování pozemkových úřadů o schvalování dohod (§ 9 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb.) a rozhodování o vlastnickém právu k restituovaným nemovitostem tam, kde k dohodě nedošlo (§ 9 odst. 4 téhož zákona), je rozhodováním ve věci práva soukromého. Protože jde o věci soukromoprávní, je podle současného právního stavu dána věcná příslušnost soudů činných v občanském soudním řízení, které budou příslušné rozhodnout postupem podle části páté občanského soudního řádu (usnesení ze dne 5. 8. 2010, čj. Konf 64/2009 - 7, publikované pod č. 2327/2011 Sb. NSS, usnesení ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003 - 7, publikované pod č. 372/2004 Sb. NSS).

S Městským soudem v Praze lze proto souhlasit potud, že napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím správního orgánu ve věci práva soukromého; zvláštní senát se ovšem již neztotožňuje s jeho úvahou, že petit žalobců, tj. návrh na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, nemá na příslušnost soudu žádný vliv.

Část pátá občanského soudního řádu totiž neupravuje možnost soudů v občanském soudním řízení vyslovit nicotnost správního rozhodnutí; zvláštní senát je přitom toho názoru, že se nejedná o opomenutí zákonodárce. Řízení podle části páté občanského soudního řádu je řízením značně odlišným od řízení před správními soudy, jimž bylo vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí výslovně svěřeno. Soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu nepřezkoumává zákonnost správních rozhodnutí a nerozhoduje kasatorním způsobem. Před tímto soudem je naopak celá věc (spor či jiná právní věc) znovu projednána (v mezích podané žaloby s výjimkami obsaženými v § 250f o. s. ř.). Pokud má soud za to, že ve věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám ve věci rozhodne rozsudkem. Tento rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.). Vyslovení nicotnosti rozhodnutí, jehož se žalobci a) a b) domáhají, nelze považovat za nahrazení tohoto rozhodnutí: nahrazením má zákon zjevně na mysli úkon soudu, jímž se stanoví práva a povinnosti účastníků soukromoprávního vztahu. Deklaratorní výrok o nicotnosti rozhodnutí tomuto požadavku neodpovídá, soud by v takovém případě ničeho nenahrazoval. Jinými slovy nahrazením správního rozhodnutí není možné rozumět konstatování soudu, že správní orgán žádné správní rozhodnutí nevydal.

S tím souvisí zcela zásadní argument vyvracející pravomoc soudů v občanském soudním řízení vyslovovat nicotnost správního rozhodnutí v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Základní podmínkou tohoto řízení je totiž v souladu s § 244 odst. 1 o. s. ř. existence pravomocného správního rozhodnutí. Jestliže správní orgán vydá v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci nicotné rozhodnutí, není zmiňovaná podmínka splněna. Jedná se přitom o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, neboť, jak vyplývá z výše uvedeného, nicotnost správního rozhodnutí nelze nijak

zhojit, a to ani uplynutím času. Pokud by soud v občanském soudním řízení projednal věc, v níž bylo vydáno nicotné rozhodnutí, a toto nicotné rozhodnutí nahradil svým rozsudkem, nejen že by se dopustil vady řízení, ale také jeho rozsudek by bylo třeba považovat za nicotný, neboť by nahrazoval neexistující nic. Pokud tedy žalobce v žalobě podle části páté občanského soudního řádu požaduje po soudu vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí, tvrdí tím, že pro řízení před soudem podle části páté občanského soudního řádu nejsou vůbec splněny podmínky. Jelikož současně právní úprava přiznává soudům ve správním soudnictví (eventuálně též v určitých případech správním orgánům) pravomoc vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí, a to v zásadě bez ohledu na to, zda se jedná o správní rozhodnutí o subjektivních právech veřejných, či soukromých, je třeba uzavřít, že pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci náleží soudu ve správním soudnictví, resp. správnímu orgánu.

S tímto názorem není v konfliktu setrvalá judikatura Nejvyššího soudu již dříve aprobovaná zvláštním senátem (usnesení ze dne 13. 12. 2007, čj. Konf 36/2006 - 12) i Ústavním soudem (usnesení ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02), podle níž jsou obecné soudy oprávněny zkoumat správní akty mimo rámec správního soudnictví *„zásadně jen se zřetelem k tomu, zda se jedná o akty nicotné (nulitní) - tedy o akty, jejichž vady jsou tak závažné (co do "záporné kvality" vady), že se neuplatňuje presumpce jejich správnosti. Takové akty nevyžadují zvláštní proces k odstranění vad (nebo aktů samotných), ale nikdo jich nemusí dbát a od počátku se na ně pohlíží jako na akty neexistující. Mimo povinnost zkoumat, zda předkládaný správní akt vůbec je správním aktem (zda není paaktem) a zda jde o akt vydaný v mezích pravomoci příslušného správního orgánu, jsou soudy rovněž povinny zabývat se tím, zda správní akt nabyl první moci nebo zda je vykonatelný (srov. též rozhodnutí bývalého Nejvyššího soudu uveřejněné pod číslem 220/1950 Sbírky rozhodnutí československých soudů). U kategorie aktů, jež jsou toliko věcně vadné nebo nezákonné, naopak platí presumpce jejich správnosti (dokud nejsou stanoveným postupem opraveny nebo zrušeny, jsou považovány za bezvadné a mají právní účinky)“* (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1091/96, publikovaný pod č. 11/2000 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). I soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu je oprávněn zkoumat předložené správní rozhodnutí z hlediska jeho možné nicotnosti jako předběžnou otázku. Jestliže však žalobce nicotnost přímo namítá, resp. domáhá se jejího vyslovení po soudu v občanském soudním řízení, nemůže mu tento soud vyhovět a musí ho s tímto nárokem odkázat na soudy ve správním soudnictví.

Z výše uvedeného vyplývá, že se zvláštní senát neztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v rozsudku ze dne 10. 4. 2008, sp. zn. 7 As 32/2007. Nejvyšší správní soud tvrdí, že možnost vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí přichází v úvahu jen tehdy, je-li žaloba proti takovému rozhodnutí přípustná, tzn. že je způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat. Podle § 68 písm. b) s. ř. s. je přitom žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, nepřípustná. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), a proto podle citovaného rozhodnutí nemohou vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu v právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, neboť by tím překročily pravomoc svěřenou jim zákonem.

Zvláštní senát k tomu nejprve poukazuje na skutečnost, že jiná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu obsahují názor zcela opačný – srov. rozsudek ze dne 11. 6. 2008, čj. 8 As 7/2007 - 64, a rozsudky ze dne 9. 9. 2009, čj. 1 As 60/2008 - 81 a čj. 1 As 97/2008 - 76. V těchto rozsudcích vyjádřil Nejvyšší správní soud přesvědčení, že soud v řízení dle části páté občanského soudního řádu nemá možnost „odklidit" nicotné rozhodnutí. Takovou žalobu není možno odmítnout ani řízení zastavit (§ 250g a § 250h o. s. ř.). Nejsou dány podmínky ani pro zamítnutí žaloby, neboť nicotné rozhodnutí nepochybně není správné (§ 250i o. s. ř.). Nicotné rozhodnutí nelze ani nahradit (§ 250j o. s. ř.), neboť právně neexistuje, nevyvolává právní účinky. Navíc pokud správní orgán neměl pravomoc vydat rozhodnutí, nemá ani soud v řízení dle části páté občanského soudního řádu pravomoc vlastním rozhodnutím nahradit nicotné rozhodnutí. Pravomoc prohlásit nicotnost správního rozhodnutí zákon svěřuje výlučně správním soudům v § 76 odst. 2 s. ř. s., přičemž správní soud tak může učinit jedině meritorním rozhodnutím, nikoliv v odůvodnění usnesení o odmítnutí žaloby pro nedostatek pravomoci. Domáhá-li se žalobce u správního soudu vyslovení nicotnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem v mezích jeho zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, nelze žalobu odmítnout podle § 46 odst. 2, resp. podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s., neboť ačkoliv se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, nebylo vydáno v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Nedostatek podmínek řízení před správním soudem nepůsobí ani § 4 s. ř. s., neboť i rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávní věci byla vydána orgány moci výkonné v oblasti veřejné správy. Jinou otázkou je, že tak orgány moci výkonné učinily mimo svou pravomoc.

K posléze uvedenému názoru Nejvyššího správního soudu, s nímž se zvláštní senát ztotožňuje, je možné doplnit ještě následující. Nelze zapomínat, že nicotnost je pouze druhem vady rozhodnutí, a jako taková musí být v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podrobena soudní kognici, lhostejno ve které větvi soudnictví. Bylo by v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, pokud by některá správní rozhodnutí (ta ve věcech soukromoprávních), ačkoliv obecně nejsou zákonem z projednávání před soudy vyloučena, měla být ze soudní kontroly spočívající v posuzování jejich nicotnosti vyňata. Podle současné právní úpravy civilní soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu objektivně vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí nemohou a současně soudy ve správním soudnictví obecně takovou pravomocí disponují. S vědomím této právní úpravy a ústavního požadavku na soudní přezkum správních rozhodnutí proto zvláštní senát zastává názor, že se ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s. stejně jako § 46 odst. 2 téhož zákona nevztahují na případy, v nichž se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci. Tento závěr podporuje i § 77 odst. 2 správního řádu, který bez ohledu na charakter věci, v níž bylo správní rozhodnutí vydáno (soukromoprávní či veřejnoprávní), zakotvuje kompetenci vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí výhradně soudům ve správním soudnictví. Ustanovení správního řádu o nicotnosti se přitom s ohledem na § 182 odst. 1 tohoto zákona použijí i na projednávaný případ, neboť napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno až poté, co správní řád nabyl účinnosti.

Pokud jde o konkrétní procesní postup soudů v případech žalob podle části páté občanského soudního řádu při řešení otázky nicotnosti správních rozhodnutí, dospěl zvláštní senát k následujícím závěrům.

Domáhá-li se žalobce žalobou v řízení podle části páté občanského soudního řádu vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí, soud v občanském soudním řízení řízení o této žalobě nebo její části zastaví podle § 104b odst. 1 o. s. ř. a v souladu s § 72 odst. 3 s. ř. s. žalobce poučí, že může do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení podat žalobu na vyslovení nicotnosti ve správním soudnictví. V tomto případě totiž žalobce požaduje po soudu v občanském soudním řízení vydání rozhodnutí, k němuž tento soud vůbec nemá pravomoc, avšak touto pravomocí disponují soudy ve správním soudnictví. Je-li žaloba ke správnímu soudu ve lhůtě podána a žaloba podle části páté tím není zcela vyčerpána (žalobce se kromě vyslovení nicotnosti dále domáhá nahrazení rozhodnutí správního orgánu), bude na úvaze soudu v občanském soudním řízení, aby podle okolností případu řízení o věci přerušil podle § 109 odst. 2 písm. c) o. s. ř. do rozhodnutí správního soudu o žalobě na vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu.

Podá-li žalobce žalobu proti správnímu rozhodnutí podle části páté občanského soudního řádu, v níž nicotnost správního rozhodnutí nenamítá, posoudí soud v občanském soudním řízení tuto nicotnost z moci úřední jako předběžnou otázku. Dospěje-li k závěru, že správní rozhodnutí je nicotné, řízení o žalobě zastaví podle § 104 odst. 1 o. s. ř. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v absenci pravomocného správního rozhodnutí, které by soud mohl svým rozsudkem nahradit.

Předestřené řešení nemůže pochopitelně vyloučit názorové konflikty mezi soudy v občanském řízení a soudy ve správním soudnictví ohledně nicotnosti konkrétního správního rozhodnutí. Z uvedené argumentace je přitom zřejmé, že rozhodující slovo v takovém konfliktu musí mít soudy ve správním soudnictví. Jestliže je tedy řízení podle části páté občanského soudního řádu před soudem v občanském soudním řízení skončeno a soud ve správním soudnictví následně posoudí otázku nicotnosti příslušného správního rozhodnutí jinak, musí mít účastníci řízení k dispozici procesní nástroje, jak řízení před soudem civilním opětovně vyvolat. Dospěl-li soud v občanském soudním řízení k závěru, že správní rozhodnutí je nicotné, a řízení z tohoto důvodu zastavil a následně soud ve správním soudnictví zaujal názor opačný, je tímto prostředkem žaloba na obnovu řízení podle § 228 odst. 1 písm. a) o. s. ř. Pokud soud v občanském soudním řízení naopak žalobu podle části páté projednal a soud ve správním soudnictví následně naznal, že správní rozhodnutí je nicotné, mohou se účastníci řízení domáhat nápravy prostřednictvím žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

V projednávaném případě se žalobci a) a b) domáhali jednak přezkoumání (resp. nahrazení) rozhodnutí žalovaného, jednak vyslovení jeho nicotnosti. Okresní soud v Příbrami proto postupoval zcela správně, pokud o prvním návrhu dále jednal, avšak řízení o návrhu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného zastavil podle § 104b odst. 1 o. s. ř. s tím, že žalobci mohou do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí podat příslušnou žalobu ke správnímu soudu. Nepochybil ani Krajský soud v Praze jako soud civilní, pokud usnesení okresního soudu ve výroku o zastavení řízení potvrdil. Jestliže žalobci následně podali žalobu, jíž se domáhali vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného, k Městskému soudu v Praze jako soudu ve správním soudnictví, je tento soud v souladu se shora vylíčenými závěry povinen se touto žalobou zabývat a o věci

rozhodnout. Zvláštní senát z uvedených důvodů vyslovil, že k rozhodnutí o věci je dána pravomoc soudu ve správním soudnictví (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.).

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude Městský soud v Praze pokračovat v řízení o podané žalobě.

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

V Brně 5. března 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu