

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupeného JUDr. Janem Mikšem, advokátem, se sídlem Na Slupi 15, Praha 2, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, **za účasti:** 1) Ing. Z. S., 2) Ing. M. S., 3) J. P., 4) M. K., všichni zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, 5) MUDr. V. L., 6) Městská část Praha 6, sídlem Československé armády 601/23, Praha 6, týkající se žaloby na určení nicotnosti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Praha, ze dne 11. srpna 2011 č. j. PÚ 7392/92/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2015, č. j. 10 A 51/2015 - 57,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2015, č. j. 10 A 51/2015 – 57, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Praha, vydalo dne 11. srpna 2011 rozhodnutí č. j. PÚ 7392/92/2, o vlastnictví oprávněných osob k nemovitosti žalobce jako povinné osoby (dále jen „napadené rozhodnutí pozemkového úřadu“) na základě § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, které bylo žalobci doručeno 25. srpna 2011.

[2] Žalobce se následně domáhal žalobou podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.), podanou dne 19. října

2011 k Obvodnímu soudu pro Prahu 6 (dále též „obvodní soud“), určení, že oprávněné osoby nejsou vlastníky předmětných pozemků, přičemž namítal zejména absenci působnosti zákona o půdě. Podáním ze dne 30. září 2014 navrhl obvodnímu soudu, aby zastavil řízení v té části, v níž se - podle svého názoru implicitně – domáhal vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu a odkázal jej s tímto návrhem na správní soudnictví. Na základě výzvy obvodního soudu nicméně podáním ze dne 28. listopadu 2014 změnil petit původní žaloby tak, že se – kromě eventuálního nahrazení napadeného rozhodnutí dle § 250j odst. 2 o. s. ř. - domáhal v prvé řadě vyslovení nicotnosti rozhodnutí. Obvodní soud pak usnesením ze dne 12. února 2015, č. j. 11 C 304/2011 - 186, řízení o vyslovení nicotnosti rozhodnutí podle § 104b odst. 1 o. s. ř. zastavil pro nedostatek věcné příslušnosti s tím, že žalobce je oprávněn podle soudního řádu správního podat do jednoho měsíce žalobu k příslušnému soudu ve správním soudnictví. Žalobce se proto domáhal určení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu žalobou podanou dne 25. března 2015 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který však usnesením označeným v návětí žalobu odmítl pro opožděnost. Žalobce podle něj sice dodržel lhůtu jednoho měsíce pro podání žaloby, počítanou od právní moci rozhodnutí obvodního soudu, jímž bylo řízení podle občanského soudního řádu zastaveno, avšak svou původní žalobu nepodal ve lhůtě dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu. Městský soud dospěl totiž k závěru, že za podání žaloby je nutno pro potřeby počítání lhůty považovat až žalobcův návrh ze dne 30. září 2014, jímž poprvé explicitně požadoval vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že jeho žaloba na vyslovení nicotnosti rozhodnutí byla podána opožděně, neboť je přesvědčen, že byl návrh na vyslovení nicotnosti implicitně obsažen již v žalobě ze dne 19. října 2011 a tudíž byla lhůta pro podání žaloby zachována. Obvodní soud jej pouze poučil o tom, že obsahu žaloby neodpovídá návrh výroku rozsudku, a vyzval jej k odstranění tohoto nedostatku, přičemž stěžovatel petit podáním ze dne 28. listopadu 2014 uvedený nedostatek napravil. Stěžovatel poukázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2015, č. j. 1 As 220/2014 - 150, (všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle nějž musí soud při posouzení včasnosti žaloby zkoumat, kdy došlo k materiálnímu uplatnění návrhu na vyslovení nicotnosti.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Platí totiž, že *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle*

§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98).

[6] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[7] Podle § 72 odst. 3 s. ř. s. platí: „*Jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil věc proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.*“ Obecnou lhůtu pro podání žaloby přitom § 72 odst. 1 s. ř. s. vymezuje takto: „*Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*“

[8] Předně je nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s východiskem městského soudu, že při posuzování včasnosti správní žaloby podané u správního soudu poté, kdy bylo soudem v občanském soudním řízení pravomocně rozhodnuto o zastavení řízení, je nezbytné zkoumat: a) zda byla správní žaloba podána ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení (dále též „civilní soud“), což v daném případě není sporné, b) zda již při podání žaloby k civilnímu soudu nebyla zmeškána lhůta pro podání správní žaloby stanovená soudním řádem správním, případně zvláštním zákonem. Smyslem ustanovení § 72 odst. 3 s. ř. s. je totiž umožnit projednání jinak bezvadné správní žaloby, u níž došlo toliko k nesprávnému podání u nepříslušného soudu, ovšem za toho předpokladu, že ostatní podmínky pro projednání žaloby – mimo jiné i včasnost jejího podání – žalobce splnil. Pokud by nebyla popsaná zásada uplatňována, bylo by možno „zhojit“ zmeškání lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví podáním žaloby u nepříslušného civilního soudu a nikoliv u příslušného správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 3 As 30/2005 - 66).

[9] Výchozí úvahy městského soudu jsou správné i v tom směru, že lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 72 odst. 1 s. ř. s. se uplatní i v případě namítané nicotnosti správního rozhodnutí. Tento názor, již dříve zastávaný v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 17. března 2005, č. j. 7 Afs 17/2005 - 42), byl následně, jak správně uvedl již městský soud, potvrzen usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS.

[10] Pokud by ovšem měl stěžovatel pravdu v tom, že uplatnil námitku nicotnosti již v původní žalobě podané k obvodnímu soudu, pak by další úvahy postrádaly smyslu. Není totiž sporu o tom, že původní žaloba byla podána před uplynutím dvouměsíční lhůty zakotvené v § 72 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nicméně stěžovateli v tomto bodě dát za pravdu nemůže. Ze žalobního bodu, v němž stěžovatel namítal „absenci působnosti zákona o půdě“, nelze totiž námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového

úřadu ani při nejlepší vůli vyčíst. Stěžovatel tuto svou námitku zakládal na tom, že vydaný pozemek nebyl zapsán v katastru nemovitostí jako zemědělský a i fakticky byl užíván jako tesařská dílna. Výslovně pak z těchto skutečností vyvozuje, že napadené rozhodnutí pozemkového úřadu je „nesprávné“, a v petitu žádá soud, aby napadené rozhodnutí nahradil svým. Nutným předpokladem pro takový výrok soudu je ovšem to, že zde je pravomocné (nikoli nicotné) rozhodnutí, jež může být nahrazeno. Nelze tudíž dovodit, že by stěžovatelovo prvotní žádání v sobě, třebas i jen implicitně, zahrnovalo též návrh na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu; takový návrh by musel žalobce výslovně uplatnit jako eventuální, neboť se s primárním navrhovaným petitem navzájem vylučuje. Obvodní soud tak postupoval zcela správně, když žalobce vedl k tomu, aby svou žalobu doplnil, hodlá-li usilovat o vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu.

[11] Stěžovatelem citovaný rozsudek č. j. 1 As 220/2014 - 150 na danou věc aplikovat nelze, neboť tam Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy stěžovatel poukazoval na řadu svých podání podání určených soudu v občanském soudním řízení, která podle něj již obsahovala návrh na vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí, avšak krajský soud ve správním soudnictví bez jakéhokoliv jejich zkoumání převzal hodnocení civilního soudu ohledně jejich obsahu. Nejvyšší správní soud sice v daném případě zavázal krajský soud, aby zkoumal, kdy došlo k materiálnímu uplatnění návrhu na vyslovení nicotnosti, tomu však nelze rozumět jinak, než že se krajský soud měl vyrovnat se skutečným obsahem jednotlivých podání. V nyní posuzovaném případě tak městský soud učinil a po něm i Nejvyšší správní soud, oba se stejným výsledkem, tedy že stěžovatel ani materiálně návrh na vyslovení nicotnosti v původní žalobě neuplatnil.

[12] Nezbývá tedy než posoudit, zda městský soud vyložil správně ustanovení § 72 odst. 3 věty druhé s. ř. s. Citované ustanovení má na zřeteli zejména situace, kdy žaloba jako celek je podána ve „špatné“ větvi soudnictví a civilní soud řízení o ní, jakožto celku, zastaví. Pak lze bez jakýchkoliv rozpaků aplikovat obecné pravidlo, podle něhož pro následně podanou žalobu ve správním soudnictví *„platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.“* Městský soud ovšem čelil situaci, kdy původní žaloba byla podána k civilnímu soudu zcela správně. Z ustálené judikatury totiž 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. Žaloby proti nim se proto řeší podle části páté občanského soudního řádu (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. srpna 2010, č. j. Konf 64/2009 - 7, č. 2327/2011 Sb. NSS, či usnesení téhož senátu ze dne 22. června 2004, č. j. Konf 123/2003 - 7, č. 372/2004 Sb. NSS). Věcí patřící do správního soudnictví byl teprve žalobní návrh na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu. Taková pravomoc naopak civilním soudům podle dosavadní judikatury nepřísluší a nezbývá jim tedy, než řízení o takovém návrhu postupem podle § 104b odst. 1 o. s. ř. zastavit a poučit žalobce, aby se obrátil na správní soud (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. března 2012, č. j. Konf 53/2011 - 25, č. 2644/2012 Sb. NSS).

[13] Režim soudní ochrany proti rozhodování pozemkových úřadů o vlastnickém právu k restituovaným nemovitostem podle zákona č. 229/1991 Sb. je tedy v důsledku judikatury zvláštního senátu, opírající se mimo jiné o § 77 odst. 2 správního řádu, rozštěpen v závislosti na tom, zda žalobce navrhuje vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, nebo zda je jako rozhodnutí pravomocné z formálního hlediska akceptuje a žádá nahrazení jeho výroku soudem (případně, jako v posuzovaném případě, uplatňuje obě varianty formou eventuálního petitu). Z tohoto pohledu se pak jeví výklad ustanovení § 72 odst. 3 věta druhá s. ř. s. provedený městským soudem jako prvoplánově logický. Na první pohled vskutku není nic nespravedlivého na tom, aby za den, kdy došla žaloba soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, byl považován teprve den, kdy žalobce vznesl před civilním soudem návrh na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu. Jde totiž o relativně samostatný návrh, který musí být explicitně uplatněn, aby o něm civilní soud mohl rozhodnout (řízení o něm zastavit a odkázat žalobce na správní soudnictví), jak Nejvyšší správní soud dovodil výše. Přesto nakonec při detailnějším posouzení převážily argumenty pro opačný výklad.

[14] Aplikace názoru městského soudu by totiž vedla k tomu, že žalobce by se pouze v důsledku vzájemné kombinace lhůt a procesních požadavků občanského soudního řádu a soudního řádu správního dostal se svým návrhem na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pozemkového úřadu do situace, jež se svou povahou blíží koncentraci řízení. Přitom žádný z citovaných procesních předpisů s koncentrací řízení v případě takovéhoto návrhu nepočítá. Kdyby totiž soudy v civilním soudnictví měly pravomoc též deklarovat nicotnost rozhodnutí pozemkového úřadu, pak by žalobce nepochybně mohl svou žalobu tímto směrem rozšířit. Podle § 95 odst. 1 věta první o. s. ř. platí, že „*žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení*“, přičemž podle odst. 2 věty první citovaného ustanovení soud nepřipustí změnu návrhu pouze tehdy, „*jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu*“. V daném případě, kdy stěžovatel neuplatňoval nová skutková tvrzení, pouze rozšířil právní kvalifikaci tvrzených nezákonností a adekvátně tomu naformuloval nový, eventuální petit, nic soudu nebránilo v tom, aby změnu žaloby připustil. To také ostatně obvodní soud v daném řízení učinil.

[15] Pro srovnání, pokud by část pátá občanského soudního řádu neexistovala, rozhodnutí pozemkového úřadu by stěžovatel mohl napadat pouze ve správním soudnictví. Zde by však také postačovalo, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí v zákonné dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s., aniž by nutně musel v téže lhůtě vznést též námitku nicotnosti správního rozhodnutí. Nicotnost je totiž natolik závažnou vadou, že ji soudy ve správním soudnictví musí zkoumat *ex offo*, tedy i bez návrhu, jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. února 2003, č. j. 6 A 82/2000 - 43, č. 67/2004 Sb. NSS či ze dne 9. října 2003, č. j. 1 A 586/2002 - 29). Návrh na vyslovení nicotnosti je tak pro správní soud pouze signálem, aby danou otázku neztratil v konkrétním řízení ze zřetele, takovýto signál ze strany stěžovatele však není nezbytný a tudíž z povahy věci ani nemůže být v běžícím řízení zahájeném jinak včasnou žalobou limitován žádnou lhůtou. Pouze v situaci, kdy žaloba proti rozhodnutí nebyla podána včas (anebo vůbec), a teprve po uplynutí žalobní lhůty vznese žalobce samostatný návrh (žalobu proti rozhodnutí) na vyslovení nicotnosti, by taková žaloba musela být pro opožděnost odmítnuta (srov. zejména výše

citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 100/2010 - 65). S posledně popsanou situací však nelze případ stěžovatele srovnávat, neboť ten svoji původní žalobu (v civilním soudnictví) směřující na nezákonnost rozhodnutí pozemkového úřadu podal z hlediska lhůty zakotvené v § 72 odst. 1 s. ř. s. (i z hlediska lhůty zakotvené v § 247 odst. 1 o. s. ř.) včas.

[16] Z provedeného rozboru je zřejmé, že v obou jmenovaných větvích soudnictví by bylo možno včas podanou žalobu rozšířit o námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí prakticky kdykoliv v průběhu řízení. To, že stěžovatel byl nucen namísto rozšíření své včas podané žaloby uplatnit danou námitku jako samostatný návrh, vyplývá pouze z komplikované dvojkolejnosti soudní ochrany proti rozhodnutím pozemkových úřadů o vlastnickém právu při restitucích nemovitého majetku, jež vychází z procesní právní úpravy, resp. z jejího výkladu zaujatého zvláštním senátem. Za těchto okolností nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat výklad městského soudu, podle něhož se za „*den, kdy* (žaloba) *došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení*“, považuje až den, kdy civilnímu soudu došlo podání, jímž stěžovatel rozšířil svou žalobu o návrh na vyslovení nicotnosti, jakkoliv se tento výklad může jevit správný z hlediska formálně logického. Širší pohled na problematiku lhůt ve specifické procesní situaci „rozdělené“ soudní ochrany, v níž se stěžovatel nacházel, totiž vzbuzuje pochybnosti o spravedlivosti a rovnosti takového řešení. Jak konstatoval Ústavní soud v bodě 30 nálezu Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. února 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), citovav Komentář k zákonu o Ústavním soudu (Langášek T. in Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: Aspi, 2007, str. 380), „*je povinností zákonodárce vymezit procesní pravidla jasným a předvídatelným způsobem tak, aby se účastníci mohli domoci účinné ochrany svých práv, a je také povinností soudů při uplatňování procesních pravidel zamezit nadměrnému formalismu, který by byl v rozporu se spravedlivostí řízení a který by zasáhl právo na přístup k soudu ve své podstatě.*“, tj. základního práva garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [srov. např. v jiných souvislostech nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3199/12 ze dne 19. listopadu 2013 (N 191/71 SbNU 279), podle něhož (ve vztahu k úpravě dovolání podle občanského soudního řádu) „*za porušení práva na soudní ochranu je třeba považovat nejen situaci, kdy je jednotlivec zcela zbaven možnosti k soudu přistoupit, nýbrž i situaci, kdy stanoveným postupem své právo před obecným soudem uplatnil, avšak tento soud výkladem procesních předpisů dospěl k závěru, že jednotlivci ochrana práv v takovém rozměru a šíři nenáleží, a formalisticky se odmítl námitkami účastníka řízení zabývat. Takový postup obecného soudu je třeba považovat za odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).*“].

[17] I v daném případě bylo omezení práva stěžovatele na přístup ke správnímu soudu ze strany Městského soudu v Praze formalistické a nepředvídatelné, neboť je – v rozporu s principy, na nichž jsou založeny oba použité procesní předpisy – založeno jen na rozšiřujícím výkladu pojmu „žaloba“ užitého v ustanovení § 72 odst. 3 věta druhá s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto zaujímá výklad, který je pro stěžovatele příznivější, totiž že lhůta mu byla zachována včasným podáním původní žaloby proti napadenému rozhodnutí pozemkového úřadu v civilním soudnictví.

[18] Podpůrně lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2015, č. j. 8 As 178/2014 - 36, v němž Nejvyšší správní soud taktéž projevil při aplikaci § 72 odst. 3 s. ř. s. tendenci vykládat právo vstřícně vůči stěžovatelům, kteří byli lapeni v síti

procesních požadavků občanského soudního řádu a soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud zde naznal, že krajský soud měl na žalobu, kterou k civilnímu soudu podal otec stěžovatele svým jménem, nahlížet jako na podanou nezletilým stěžovatelem zastoupeným jeho zákonným zástupcem, a tudíž že lhůta pro podání žaloby byla v daném případě dodržena.

[19] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a usnesení městského soudu zrušil. Městský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu znovu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[20] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 10. února 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu