



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobkyně: **Projekt Sever s. r. o.**, se sídlem Panská 890/7, Praha 1, zastoupené JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem se sídlem Školská 32, Praha 1, proti žalované: **Městská část Praha – Benice**, se sídlem Květnového povstání 21, Praha – Benice, zastoupené JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D., advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2015, čj. 11 A 60/2014 - 39,

t a k t o :

- I. Výroky I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2015, čj. 11 A 60/2014 - 39, **se zrušují** a žaloba v části, v níž se žalobkyně domáhala rozhodnutí, že postup žalované při vyřizování žádosti žalobkyně o vyjádření k dokumentaci záměru územního rozhodnutí pro stavbu „Obytný soubor - Benice“, doručené žalované dne 30. 1. 2012 se prohlašuje za nezákonný, žalované se v její další úřední činnosti nařizuje obnovení stavu před nezákonným zásahem a vyřízení žádosti žalobkyně o vyjádření k dokumentaci záměru územního rozhodnutí pro stavbu „Obytný soubor - Benice“, **se odmítá**.
- II. Kasační stížnost v části směřující proti výroku II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2015, čj. 11 A 60/2014 - 39, **se zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- IV. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Žalobkyně **je povinna** zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 2057 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalované JUDr. Michala Bernarda, Ph. D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Úvod:

Žalobkyně (developer) v roce 2012 žádala žalovanou městskou část o vyjádření k záměru umístění plynovodní přípojky za účelem zastavění svého pozemku rozsáhlejším bytovým

projektem. V nevyřízení své žádosti a v podání žaloby na určení vlastnického práva žalovanou spatřovala žalobkyně nezákonné zásahy správního orgánu. Proto se u soudu domáhala ochrany před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Městský soud žalobu v části týkající se prvního tvrzeného zásahu zamítl a v části týkající se zásahu druhého odmítl. Proti rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud se zabýval následujícími spornými otázkami: postavením městské části při vyřizování žádosti o vyjádření k dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a při podání žaloby na určení vlastnického práva, určením pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví a kolizi důvodů pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 s. ř. s.

I.

[1] Žalobkyně nabyla kupní smlouvou uzavřenou s Městskou částí Praha 22 pozemky v katastrálním území Benice. Žalovaná podala dne 21. 10. 2009 žalobu na určení, že vlastníkem převedených pozemků je hlavní město Praha se správou svěřenou žalované. Žaloba na určení byla zamítnuta rozsudkem, jenž nabyl právní moci 13. 11. 2012.

[2] Žalobkyně měla v úmyslu na uvedených pozemcích v souladu se závěrem zjišťovacího řízení, vydaného Magistrátem hlavního města Prahy dne 17. 7. 2009, realizovat projekt výstavby „Obytný soubor Benice“. Dne 30. 1. 2012 po žalované požadovala vyjádření k předložené dokumentaci pro územní rozhodnutí pro stavbu Obytného souboru Benice a jeho napojení na kanalizaci a plynovod; žalovaná na žádost nereagovala.

[3] Úřad městské části Praha 22, odbor výstavby, zahájil 1. 6. 2012 územní řízení o umístění stavby Obytného souboru Benice; řízení poté přerušil z důvodu chybějících podkladů a následně i zastavil na základě zpětvzetí žádosti.

II.

[4] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonnými zásahy žalované. Nezákonný zásah spatřovala v postupu žalované při vyřizování žádosti žalobkyně ze dne 30. 1. 2012 a dále v podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví žalobkyně.

[5] Žalobkyně uvedla, že se žalovaná již od roku 2009 opakovaně pokouší bránit v zástavbě pozemků žalobkyně a podává „*opakovaně účelové a šikanózní žalobní návrhy a dopouští se nesprávného úředního postupu a nečinnosti*“. Nevyřízení žádosti není dle tvrzení žalobkyně pouhou nečinností, ale společně s dalšími kroky žalované (např. zmíněná žaloba na určení vlastnického práva) zakládá nezákonný zásah do práv žalobkyně, který stále trvá a do budoucna hrozí jeho opakování. Žalobkyně dále namítla, že podaná žaloba na určení vlastnického práva byla účelová, nedůvodná a šikanózní, neboť žalovaná neměla aktivní legitimaci k jejímu podání.

[6] Městský soud zamítl výrokem I. žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala rozhodnutí, že se postup žalované při vyřizování žádosti žalobkyně prohlašuje za nezákonný. Odůvodnil, že žalovaná neměla při vyřizování žádosti postavení správního orgánu, ale vystupovala pouze jako účastník územního řízení, jemuž zákon neukládá povinnost se k žádosti vyjádřit. Městský soud se neztotožnil ani s tvrzením, že žalobkyně nemohla pokračovat v přípravě žádosti o vydání územního rozhodnutí, čímž měla být přímo zkrácena na svých právech. Zhodnotil, že územní řízení bylo na žádost žalobkyně zahájeno a nevyřízení žádosti z 30. 1. 2012 nebylo důvodem pro jeho přerušování. Územní řízení pak stavební úřad zastavil proto, že žalobkyně vzala svou žádost o vydání územního rozhodnutí zpět.

[7] Městský soud výrokem II. odmítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala rozhodnutí, že se postup žalované spočívající v podání žaloby na určení vlastnického práva prohlašuje za nezákonný. V odůvodnění uvedl, že žaloba je opožděná, protože již uplynula subjektivní dvouměsíční lhůta, která začala běžet právní mocí zamítavého rozsudku (13. 11. 2012) vydaného na základě žaloby na určení, což je nejzazší okamžik, kdy se žalobkyně dozvěděla o nezákonném zásahu.

III.

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu v celém rozsahu včasnou kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[9] Namítala, že soud nesprávně posoudil nezákonný zásah spočívající v nevyřízení žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012 konstatováním, že postupem žalované stěžovatelka nebyla přímo dotčena na svých právech. Nesouhlasila se závěrem městského soudu, že žalovaná nebyla při vyřizování žádosti v postavení správního orgánu. Po žalované žádala vyjádření k záměru umístit přes pozemky hlavního města Prahy plynovodní přípojku, aby mohla realizovat stavbu Obytného souboru Benice. Ze strany stěžovatelky nešlo o žádost o vyjádření účastníka územního řízení, ale o vyjádření subjektu, jemuž byla svěřena správa nad dotčenými pozemky. Žádost o územní rozhodnutí pak vzala zpět právě proto, že obytný soubor nemohl být bez napojení na plynovod umístěn a k napojení bylo nezbytné vyjádření žalované, v jejíž správě byly předmětné pozemky. Závěr městského soudu, že předložená dokumentace obsahovala řadu jiných vad, pro které bylo územní řízení přerušeno, a že nedostatek odpovědi žalované na žádost stěžovatelky nijak neovlivnil další průběh územního řízení, je nesprávný. Dle stěžovatelky byly nedostatky žádosti snadno odstranitelné, avšak právě vyjádření žalované bylo pro územní řízení zásadní.

[10] Městský soud dle tvrzení stěžovatelky poskytl ochranu stavu vyvolaného tím, že žalovaná v postavení správního orgánu ignorovala podání žádosti o vyjádření ke stavebním záměrům a možnosti napojení na plynovod ve svém správním obvodu, čímž porušila § 37 spr. ř.

[11] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud nepřesvědčivě odůvodnil svůj závěr, že úmyslné nevyřízení žádosti žalované není nezákonným zásahem. Soud dle tvrzení stěžovatelky nevyřadil její námitky, že postup žalované hrubě porušil základní principy správního řízení, zejména § 2 odst. 1, 2 a § 6 odst. 1 spr. ř., a dále že žalovaná byla povinna nakládat s žádostí stěžovatelky jako s podáním dle § 37 spr. ř. a stěžovatelku vyzvat k doplnění žádosti. Odůvodnění napadeného rozsudku pak postrádá vlastní hodnotící úvahy a pouze opakuje argumentaci žalované. Stěžovatelka tedy považovala výrok I. napadeného rozsudku za nepřezkoumatelný.

[12] Napadla kasační stížností rovněž odmítavý výrok rozsudku městského soudu. Poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a závěr, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Dle stěžovatelky zásah žalované do veřejných subjektivních práv stěžovatelky stále trvá a opětovně bezprostředně hrozí, neboť žalovaná považuje podání žaloby na určení za svou povinnost péče řádného hospodáře při ochraně svěřeného majetku a zastává také názor, že nepodání žaloby mohlo mít pro její představitele trestněprávní sankční dopady.

IV.

IV.1 Vyjádření žalované

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila na to, že závěr zjišťovacího řízení ze dne 17. 7. 2009 nedává stěžovatelce žádná práva k zástavbě pozemků. Územní řízení

k umístění obytného souboru bylo mimo jiné přerušeno, protože žádost nebyla v souladu se závěry zjišťovacího řízení a s územně plánovací dokumentací. Žalovaná se ztotožnila se závěrem městského soudu, že při vyřizování žádosti stěžovatelky neměla postavení správního orgánu v řízení podle stavebního zákona v tehdy účinném znění. Územní řízení v době podání žádosti ani nebylo zahájeno a dle žalované z žádného právního předpisu neplyne povinnost městské části vyjadřovat se ke stavebním záměrům před zahájením správního řízení o vydání územního rozhodnutí.

[14] Žalovaná rovněž odmítla tvrzení stěžovatelky o trvajícím nezákonném zásahu spočívajícím v podání žaloby na určení vlastnického práva. Dle názoru žalované se nejedná o zásah trvalý, ale o zásah jednorázový s trvalými účinky, a městský soud tak správně posoudil podanou žalobu jako opožděnou. Žalovaná nadto dodala, že podání žaloby na určení vlastnického práva nelze považovat za nezákonný zásah, neboť pouhá skutečnost, že žalobě na určení nebylo vyhověno, nezakládá její nezákonnost.

[15] K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu žalovaná uvedla, že soud své rozhodnutí náležitě odůvodnil a že zde není důvod, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[16] Žalovaná závěrem požádala o přiznání náhrady nákladů řízení, protože je „malou městskou částí hl. m. Prahy s úředním aparátem čítajícím starostu a jeden a půl úřednického úvazku, přičemž žádná z těchto osob nemá právníké vzdělání“.

IV.2 Replika stěžovatelky

[17] Stěžovatelka poukázala na to, že není podstatné, zda chybějící vyjádření žalované bránilo či nebránilo stěžovatelce podat návrh na vydání územního rozhodnutí či v územním řízení pokračovat. Podstatné je, že žalovaná byla při vyřizování žádosti v postavení správního orgánu dle § 1 odst. 1 spr. ř. a byla vázána zásadami pro výkon pravomocí orgánů veřejné moci.

[18] Dle stěžovatelky spočívalo přímé zkrácení jejích práv v tom, že celý obytný soubor nemohl být bez napojení na veřejný plynovod umístěn a k napojení bylo nezbytné vyjádření žalované, v jejíž správě byly předmětné pozemky.

[19] V případě dalšího zásahu žalované, kterého se měla dopustit podáním žaloby na určení vlastnického práva, stěžovatelka opětovně upozornila, že se jedná o zásah trvalý, který opakovaně hrozí, a proto v takovém případě v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 6 Aps 1/2013 - 53 nemůže uplynout subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby dle § 84 s. ř. s.

[20] Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s návrhem žalované, aby jí soud přiznal náhradu nákladů řízení, neboť dle judikatury Ústavního soudu lze u samosprávy předpokládat dostatečné materiální a personální vybavení, které vylučuje účelnost nákladů vynaložených na zastoupení advokátem.

V.

[21] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je v části, kterou stěžovatelka napadá výrok I. rozsudku městského soudu, důvodná, nikoliv však z hlediska námitek uplatněných stěžovatelkou v kasační stížnosti, ale z důvodů, k nimž musel soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti nad rámec uplatněných důvodů.

[23] Nejvyšší správní soud však neshledal kasační stížnost důvodnou v rozsahu, v němž stěžovatelka napadá výrok II. rozsudku městského soudu.

a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitce stěžovatelky. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek v celém rozsahu nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že městský soud „nepodal přesvědčivý důkaz“ toho, že tvrzené úmyslné nevyřízení podání stěžovatelky nebylo nezákonným zásahem, a dále v tom, že městský soud nevyřadil všechny žalobní námitky stěžovatelky.

[25] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. Městský soud na str. 10–13 rozsudku náležitě odůvodnil, proč v postupu žalované při vyřizování stěžovatelčiny žádosti nespátroval nezákonný zásah. Předně se zabýval otázkou, zda žalovaná při vyřizování žádosti jednala v samostatné či přenesené působnosti a zda vystupovala jako správní orgán, vůči jehož zásahu se lze domáhat ochrany dle § 82 s. ř. s. Městský soud uzavřel, že žalovaná při vyřizování žádosti neměla postavení správního orgánu, ale účastníka územního řízení. Dále zkoumal, zda byla stěžovatelka přímo zkrácena na svých právech a dospěl k závěru, že nikoli. Proto nebyla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem důvodná. Městský soud vyložil dostatečně určitě a srozumitelně, proč nepovažoval nevyřízení stěžovatelčiny žádosti žalovanou za nezákonný zásah.

[26] Protože městský soud správně vyložil, že žalovaná neměla při vyřizování žádosti postavení správního orgánu, plyne z toho i to, že nebyla povinna nakládat s žádostí jako s podáním dle § 37 spr. ř. Žalovaná neměla povinnost se vyjadřovat ke stavebním záměrům před zahájením územního řízení. Vypořádání námitek stěžovatelky městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné.

[27] Z posouzení nezákonnosti zásahu městským soudem vyplývá vypořádání i další námitky stěžovatelky, že žalovaná jako správní orgán při vyřizování žádosti hrubě porušila základní principy správního řízení, zejména § 2 odst. 1, 2 a § 6 odst. 1 spr. ř. a že vyhovení žalobě je v souladu s veřejným zájmem na řádném uplatňování právních předpisů a dodržování zákonnosti veřejnou správou. Z rozsudku městského soudu plyne, že s ohledem na to, že žalovaná nevystupovala jako správní orgán, nemohlo její jednání porušit uvedená ustanovení správního řádu ani veřejný zájem namítaný stěžovatelkou.

[28] Rozsudek městského soudu je plně přezkoumatelný: z jeho odůvodnění plyne, že soud námitky stěžovatelky považoval za nedůvodné. Doprovodné úvahy byly dostatečné; soud vyložil, proč nepovažoval namítaný zásah za nezákonný a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná.

b) K tvrzené nezákonnosti výroku I. rozsudku

[29] Městský soud zamítl žalobu stěžovatelky v části, v níž se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované, spočívajícím v jejím postupu při vyřizování žádosti stěžovatelky

z 30. 1. 2012. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná pro nesplnění podmínek žalobní legitimace dle § 82 s. ř. s. - žalovaná nebyla při vyřizování žádosti v postavení správního orgánu a práva stěžovatelky nebyla přímo zasažena.

[30] Nejvyšší správní soud ale konstatuje, že městský soud měl v projednávaném případě předně zkoumat, zda vůbec byly naplněny podmínky řízení a zda soud měl pravomoc k vydání rozhodnutí ve věci. Není-li totiž pravomoc soudu dána, nelze přistoupit k meritornímu posouzení důvodnosti žaloby; žaloba musí být odmítnuta (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 Aps 6/2007 - 247).

[31] Dle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. mají soudy ve správním soudnictví pravomoc k rozhodování o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku čj. 2 Aps 2/2004 - 69, pravomoc správních soudů je určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají. Vymezení správního orgánu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.].

[32] Pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodnout o nezákonném zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. je tak dána pouze tehdy, jedná-li se o zásah „*správního orgánu*“ ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[33] Soudní řád správní definuje správní orgán jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 Ans 9/2007 - 197 vyložil, že „*[z]ákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy*“. Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena jen taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 - 59).

[34] Působnost městských částí můžeme dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) dělit na působnost samostatnou (§ 2 odst. 1 téhož zákona) a působnost přenesenou (§ 4 odst. 2 téhož zákona). Do samostatné působnosti dle § 19 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze náleží správa věcí z majetku hlavního města Prahy, které byly městským částem svěřeny do hospodaření. Městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka (§ 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

[35] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 - 59 vyplývá, že právní akt obce nelze ve správním soudnictví přezkoumat tehdy, jestliže obec vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, respektive pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony. Obdobný závěr učinil Nejvyšší správní soud i v rozsudku čj. 3 Ans 9/2005 - 114 (při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné). Při nakládání s majetkem městskou částí nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah, řešitelný v rovině soukromého práva. I pro městské části platí, že vystupují jako správní orgán pouze v některých případech. Mají tedy dvojí postavení: „*bud' vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 - 59). O akt správního orgánu tedy nejde

v případech, kdy městská část vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou.

[36] V předložené věci stěžovatelka žádala žalovanou o její vyjádření k projektové dokumentaci pro územní řízení o umístění „stavby ‘Obytný soubor Benice’ – bytových a rodinných domů, včetně dopravní a technické infrastruktury (...), plynovodního řadu (...), čerpací stanice a výtlačného řadu (...)“. Žalovaná se územního řízení účastnila z titulu subjektu hájícího zájmy svých obyvatel, neboť stavba měla být provedena v jejím katastrálním území, a z titulu subjektu, který hájí zájmy vlastníka pozemku, protože stavba a plynovodní řad měly být umístěny na pozemcích hlavního města Prahy, svěřených do správy žalované. V obou případech žalovaná vystupovala pouze jako účastník územního řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) stavebního zákona a neměla postavení stavebního úřadu (tím byl úřad městské části Praha 22). Stěžovatelka se tedy na žalovanou mohla obracet pouze jako na osobu spravující majetek hlavního města Prahy, nikoli jako na správní orgán s rozhodovacími pravomocemi v územním řízení. Z toho také plyne, že městská část při hospodaření se svěřeným majetkem hlavního města Prahy jednala v samostatné působnosti.

[37] Právě v těchto věcech (tj. vyjádření ke stavebnímu záměru) však již Ústavní soud rozhodl, že nedání souhlasu vlastníka (obce) k umístění stavby na jeho pozemku nelze považovat za zásah veřejné moci, neboť jde o výkon vlastnického práva. V rámci probíhajícího stavebního řízení totiž obec při vyjadřování se k umístění stavby na jejím pozemku nevystupuje jako orgán veřejné moci, ale jako účastník stavebního řízení (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94). Závěr Ústavního soudu dále rozvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014, v němž konstatoval, že „*udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodáří, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.*“

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že žalovaná městská část při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012 jednala v samostatné působnosti a vystupovala jako subjekt vykonávající práva a povinnosti vlastníka dotčených pozemků (na základě jí svěřené správy). Žalovaná nevystupovala ve vrchnostenském postavení, ale jako soukromá osoba v rovném postavení s druhou smluvní stranou, přičemž jí nenáleželo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatelky. Nejednalo se ani o výkon veřejné správy a žalovaná tak v daném případě nebyla v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[39] Z uvedeného je zřejmé, že městská část při vyřizování žádosti, jež se týkala majetku svěřeného jí do správy, nevystupovala jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nebyla proto naplněna podmínka řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[40] Také městský soud dospěl k závěru, že žalovaná při vyřizování žádosti stěžovatelky nebyla v postavení správního orgánu. Závěr však učinil až v rámci zkoumání věcné důvodnosti zásahové žaloby. Pochybil v tom, že ačkoli nebyly naplněny podmínky řízení, řešil žalobu věcně. Bylo namístež žalobu odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] pro nesplnění podmínek řízení. Městský soud tak zatížil své řízení zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Tento procesní nedostatek ale může odstranit v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, jak se i stalo (viz dále).

c) K tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu výrokem II. rozsudku

[41] V této části se kasační stížnost obrací proti výroku rozsudku, jímž je část žaloby v předložené věci odmítnuta pro opožděnost. Městský soud v tomto rozsahu žalobu neposuzoval meritorně. Jediným možným důvodem podání kasační stížnosti proti výroku II. rozsudku je tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační soud přezkoumává jen to, zda městský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 33/2004 - 98 a čj. 2 As 45/2005 - 65).

[42] Městský soud odmítl žalobu v části, již se stěžovatelka domáhala určení, že postup žalované spočívající v podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví žalované, byl nezákonný. Odůvodnil, že stěžovatelka podala zásahovou žalobu po uplynutí subjektivní lhůty pro její podání dle § 84 odst. 1 s. ř. s. a žalobu v uvedené části odmítl pro nečasnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[43] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že i v tomto případě se měl městský soud nejdříve zabývat tím, zda byla dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví, a to s ohledem na specifické postavení městské části při nakládání s majetkem náležejícím do její správy. Lze doplnit, že pokud dojde ke kumulaci důvodů, pro něž lze návrh odmítnout, je nutné se zabývat tím, který z důvodů pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 s. ř. s. má přednost. Nejvyšší správní soud již například v rozsudku čj. 5 Afs 69/2007 - 64 konstatoval, že odmítnutí žaloby, že napadený úkon správního orgánu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s., vylučuje současnou existenci důvodu odmítnutí žaloby pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V nyní posuzovaném případě tak lze zkoumat včasnost žaloby podle § 84 s. ř. s. pouze ve vztahu k nezákonnému zásahu subjektu, který je správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve vztahu k nezákonnému zásahu, jenž není zásahem správního orgánu, se proto bez toho, aby se vůbec zkoumala včasnost zásahové žaloby, uplatní přednostně před důvodem odmítnutí žaloby pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] důvod podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[44] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval tím, zda žalovaná při podání určovací žaloby jednala v postavení správního orgánu. Žalovaná se žalobou v občanském soudním řízení domáhala určení, že výlučným vlastníkem pozemků par. č. 283/10, 284/6, 285/20, 285/22, 285/23 k. ú. Benice je hlavní město Praha se správou svěřenou žalované. Žalobu odůvodnila tím, že Městská část Praha 22 nebyla v době převodu pozemků na stěžovatelku jejich oprávněným vlastníkem, pozemky jí ani nebyly svěřeny do správy. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že byla přesvědčena o nutnosti podat žalobu, a to s ohledem na její povinnost hospodařit s majetkem svěřeným jí do správy jako řádný hospodář.

[45] Na tuto situaci je plně aplikovatelná argumentace uvedená již shora. Opět se jednalo o úkon žalované týkající se hospodaření s majetkem hlavního města Prahy, který jí měl být dle jejího tvrzení svěřen do správy a k němuž uplatňovala práva a povinnosti vlastníka (srov. § 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Jednalo se o výkon samostatné působnosti, při němž žalovaná vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, a nikoli jako nositel moci veřejné. V tomto postavení nemohla jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníkovi právního vztahu. Městská část při podání určovací žaloby nevystupovala jako subjekt, jež rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy a nenaplnila tak charakteristické znaky správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví stěžovatelky nebylo úkonem správního orgánu. Soudy rozhodující ve správním soudnictví proto neměly pravomoc dle § 4 odst. 1 písm. c) rozhodovat o ochraně před tvrzeným zásahem žalované.

[47] Městský soud však žalobu stěžovatelky v předmětném rozsahu odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nikoli proto, že nebyly splněny podmínky řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Přestože městský soud dílčím způsobem v řízení pochybil, neshledal Nejvyšší správní soud, že by toto pochybení mohlo vyvolat vadu řízení, k níž by Nejvyšší správní soud přihlížel i z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Tato vada totiž nebyla způsobilá mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a nic nemění na správnosti samotného výroku usnesení o odmítnutí žaloby.

[48] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost v části, v níž stěžovatelka napadala výrok II. rozsudku městského soudu, zamítl, neboť zjištěná vada řízení nemohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby.

VI.

[49] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost částečně důvodnou, byť nad rámec uplatněných námitek, a to v rozsahu napadeného výroku I. rozsudku městského soudu. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený výrok I. rozsudku městského soudu zrušil. Podle téhož ustanovení platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka se podanou žalobou domáhala ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalované spočívajícím v jejím postupu při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012. Protože se však nejednalo o zásah správního orgánu, nebyla naplněna podmínka pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví a byl dán důvod pro odmítnutí návrhu stěžovatelky dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro takový postup, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o odmítnutí žaloby v uvedené rozsahu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 70/2011 - 111, čj. 4 Aps 7/2013 - 25 a čj. 4 Azs 256/2014 - 29).

[50] Nejvyšší správní soud zároveň zrušil výrok III. rozsudku městského soudu, neboť tímto výrokem městský soud rozhodl o nákladech řízení. Jedná se proto o výrok, který je závislý na výroku I. rozsudku městského soudu ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již vyslovil v rozsudku čj. 3 As 12/2005 - 56, že: *„Závislost výroků však může – tak jako v souzené věci - vyplývat také z procesního práva; na výroku rozhodnutí o věci samé jsou závislé výroky o vedlejších otázkách, např. o náhradě nákladů řízení.“*

[51] Nejvyšší správní soud však neshledal kasační stížnost důvodnou v části, ve které stěžovatelka napadala výrok II. rozsudku městského soudu, a proto ji v uvedeném rozsahu zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud následovně:

[53] Nejvyšší správní soud zrušil výrok III. týkající se nákladů řízení o žalobě před městským soudem. Zrušil taktéž výrok I. napadeného rozsudku a zároveň žalobu v části týkající se návrhu na ochranu před nezákonným zásahem žalované, spočívajícím v postupu žalované při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012, odmítl. Nejvyšší správní soud též zamítl kasační stížnost v části, v níž stěžovatelka napadala odmítavý výrok II. rozsudku městského soudu. Řízení o kasační stížnosti tedy vyústilo ve stav, kdy byla žaloba stěžovatelky v plném rozsahu odmítnuta.

[54] Nejvyšší správní soud proto rozhodoval jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[55] O náhradě nákladů řízení o žalobě Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, respektive její žaloba byla odmítnuta, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná jen částečně. Nejvyšší správní soud ji proto dle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. přiznal náhradu poměrné části nákladů, a to ve výši jedné poloviny, což odpovídá míře jejího úspěchu ve věci.

[57] Částečně úspěšné žalované vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda byly uplatněné náklady žalovanou vynaloženy důvodně. Vycházel přitom z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, podle nichž lze u městských částí předpokládat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopné kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li jimi v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým.

[58] V nyní rozhodovaném případě je však třeba zohlednit to, že žalovaná je malá a okrajová městská část Prahy, pro niž výkon přenesené působnosti zajišťuje Městská část Praha 22. Řízení o nezákonném zásahu nepředstavuje běžnou agendu, k jejímu vyřízení není žalovaná dostatečně vybavena, neboť postrádá odborný administrativní aparát a zejména nezbytné právní zázemí. V projednávané věci se jednalo též o netriviální právní otázku, která odůvodňovala aktivní zastupování advokátem.

[59] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že žalovaná vynaložila náklady na právní zastoupení advokátem důvodně, a má tedy nárok na náhradu poměrné části nákladů řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovatelce, aby ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatila k rukám zástupce žalované náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 2057 Kč. Tu soud určil podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) částkou 3100 Kč spočívající v sepsání vyjádření žalované ke kasační stížnosti stěžovatelky ze dne 26. 6. 2015, částkou 300 Kč spočívající v náhradě hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a částkou 714 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty, jejíž plátcem je zástupce žalované (§ 57 odst. 2 s. ř. s.); celkem tedy 4114 Kč. S ohledem na částečný úspěch žalované, jí soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši jedné poloviny této částky, tedy 2057 Kč.

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

V Brně 19. listopadu 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu