



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: MULTIAGRO v.o.s. Slatina**, se sídlem Slatina 116, Vysoké Mýto, zast. JUDr. Denisem Mitrovičem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 274, Týniště nad Orlicí, proti **žalovanému: Městský úřad Holice**, se sídlem Holubova 1, Holice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2015, č. j. MUHO/18219/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. 11. 2015, č. j. 52 A 96/2015 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) shora označené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), jímž byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2015, č. j. MUHO/18219/2015. Žalobou napadeným správním rozhodnutím žalovaný stěžovatelce nařídil zjednáni nápravy, a to užívání specifikovaných staveb v souladu s kolaudačním rozhodnutím, případně s jinou listinou prokazující účel užívání těchto staveb. Žalovaný při vydání rozhodnutí postupoval dle § 134 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“).

[2] Krajský soud podanou žalobu odmítl, jelikož stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, a to odvolání proti rozhodnutí žalovaného.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že si je vědoma možnosti podat proti rozhodnutí žalovaného odvolání. Nicméně z poučení v napadeném rozhodnutí vyplynulo, že žalovaný své rozhodnutí považuje za předběžně vykonatelné. Z tohoto důvodu se rovnou obrátila na soud, jelikož má za to, že byla zkrácena na svých právech a vzhledem k předběžné vykonatelnosti nemá jiné prostředky obrany. Současně stěžovatelka žádá o změnu užívání stavby dle § 126 a § 127 stavebního zákona.

[4] Stěžovatelka souhlasí s krajským soudem v tom, že mohla podat odvolání. Nezbylo jí však než podat žalobu, neboť je přesvědčena, že žalobou napadené rozhodnutí trpí vadami, které je činí vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu vyslovuje soud podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nikoli správní orgán. Pokud by nicotnost z tohoto důvodu prohlásil správní orgán na základě § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), bylo by jeho rozhodnutí nicotné pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti. Touto skutečností se krajský soud nezabýval, proto napadené usnesení stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelné.

[5] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Dle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k oprávněnému prostředku jiného.

[9] Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65 (publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS, dostupném z www.nssoud.cz stejně

pokračování

jako další zde zmíněná rozhodnutí zdejšího soudu), dle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřipustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

[11] Pro dodržení zásady subsidiarity soudního přezkumu je nezbytné, aby soud přezkoumával konečný výsledek správního řízení, nikoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť tím by nahrazoval prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Žalobce tudíž musí vyčkat rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni a teprve proti jeho závěrům se může bránit žalobou ve správním soudnictví. Vyčerpáním řádných opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. se tak rozumí stav, kdy příslušný správní orgán o opravném prostředku rozhodl (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003 - 32, či rozsudek ze dne 31. 5. 2012, č. j. 4 Ads 68/2012 - 19).

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně připustila, že si je vědoma toho, že proti rozhodnutí žalovaného bylo možno podat odvolání. Žádným způsobem tudíž nezpochybňuje závěr krajského soudu, že svou žalobou napadla správní rozhodnutí, proti němuž se mohla bránit odvoláním.

[13] Žalovaný při předložení správního spisu poukázal na skutečnost, že dne 3. 11. 2015 stěžovatelka podala odvolání proti jeho rozhodnutí, které současně přímo napadla žalobou ze dne 4. 11. 2015. Zdejší soud poznamenává, že v takovém případě však s odkazem na výše uvedené nedošlo k vyčerpání řádných opravných prostředků. Lze navíc poukázat na to, že dle vyjádření žalovaného bylo o odvolání rozhodnuto dne 21. 12. 2015, tedy po vydání napadeného usnesení krajského soudu.

[14] Okolnost, že dle § 134 odst. 3 *in fine* stavebního zákona nemá odvolání proti rozhodnutí žalovaného odkladný účinek, je z hlediska přípustnosti žaloby nerozhodná. Přípustnost žaloby je dle § 68 písm. a) s. ř. s. podmíněna vyčerpáním řádných opravných prostředků, z tohoto pohledu je nepodstatné, že rozhodnutí, které lze napadnout odvoláním, je předběžně vykonatelné. K tomu, aby byla úprava nepřipustnosti žaloby v § 68 písm. a) s. ř. s. prolomena pro případ předběžně vykonatelných správních rozhodnutí, proti nimž je možno se odvolat, muselo by to být v zákoně výslovně stanoveno, což není.

Předběžná vykonatelnost je tedy z pohledu daného ustanovení irelevantní, nepřipustnost žaloby je tak dle tohoto ustanovení spojena s nevyčerpáním řádných opravných prostředků. Pojem „řádny opravný prostředek“ je v souladu s právní teorií nutno vnímat jako opravný prostředek, který směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí.

[15] Právní moc pak má své procesní a hmotněprávní aspekty. Ve smyslu procesním znamená právní moc, že správní akt je konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Někdy bývají procesní aspekty právní moci označovány jako formální právní moc. Hmotněprávní důsledky právní moci spočívají v tom, že jednak správní akt nelze s výjimkou zákonem stanovených případů změnit nebo zrušit, a jednak v tom, že ve věci, ve které byl vydán správní akt, nelze s výjimkou zákonem stanovených případů nebo případů, kdy to vyplývá z povahy věci, znovu rozhodnout. Hmotněprávní aspekty právní moci jsou označovány též jako materiální právní moc. K uvedenému viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck. 2003. s. 142 až 144.

[16] Z hlediska subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí vystupují do popředí procesní aspekty právní moci správního rozhodnutí, které vyjadřují to, že správní akt je konečným výsledkem postupu správního orgánu. Soudní kontrola totiž nastupuje až tehdy, až je správní rozhodnutí definitivní.

[17] Až do vyřízení včasného a přípustného odvolání se odkládá právní moc napadeného rozhodnutí. Jak vyplývá z podstaty odvolání jako řádného opravného prostředku, není a ani nemůže být vyloučeno pravidlo o odložení právní moci (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck. 2003. s. 347). Obzvláště ve vztahu k procesním aspektům právní moci je tato skutečnost zřejmá již z toho, že až rozhodnutím o včasném a přípustném odvolání je věc před správními orgány skončena. Z tohoto důvodu ani vyloučení odkladného účinku odvolání ze zákona, jak tomu bylo v nynější věci, nemůže nijak ovlivnit to, že do skončení řízení nenabývá prvostupňové správní rozhodnutí právní moci.

[18] Z důvodů právě uvedených pak ani § 85 odst. 1, větu druhou, správního řádu (dle něhož: „[v] důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí“) nelze interpretovat tak, že by vyloučením odkladného účinku nastala právní moc odvoláním napadeného rozhodnutí dříve, než bude o včasném a přípustném odvolání rozhodnuto. Ostatně v daném ohledu komentářová literatura uvádí ve vztahu k citovanému zákonnému ustanovení: „Vyloučení odkladného účinku se ale prakticky týká jen vyloučení odkladu jeho vykonatelnosti, popř. jiných právních účinků, vyloučit odklad nabytí právní moci rozhodnutí nelze ani při vyloučení odkladného účinku, a je-li podáno včasné a přípustné odvolání, nastane právní moc až s ukončením odvolacího řízení.“ K tomu viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha : BOVA POLYGON. 2012. s. 739.

[19] Lze proto shrnout, že odvolání v nynější věci bylo možno podat proti nepravomocnému rozhodnutí žalovaného. Přičemž skutečnost, že odvolání směřovalo proti nepravomocnému rozhodnutí, z něj činí řádny opravný prostředek, který musel být vyčerpán, aby byla správní žaloba dle § 65 s. ř. s. přípustná. Řádny opravný prostředek je totiž vymezen tím, že směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelčím tvrzením, že vzhledem k předběžné vykonatelnosti rozhodnutí žalovaného neměla jinou než soudní ochranu. Možnost obrany proti rozhodnutí žalovaného se nabízela v podobě odvolání, kde bylo možno namítnout všechny vady, které stěžovatelka spatřuje v samotném rozhodnutí i jemu předcházejícím řízení.

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti vyjádřila své přesvědčení, že rozhodnutí žalovaného je nicotné pro zjevnou vnitřní rozpornost či právní či faktickou neuskutečnitelnost. Má za to, že nicotnost z tohoto důvodu může prohlásit jen soud, a nikoli správní orgán. Nejvyšší správní soud shledal, že tato argumentace nevede k závěru o přípustnosti stěžovatelčiny žaloby.

[22] Zdejší soud sice souhlasí s tím, že správní orgán neprohlašuje nicotnost z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu, kam patří i zjevná vnitřní rozpornost a právní či faktická neuskutečnitelnost. Jak však shledal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, v odvolacím řízení může nadřízený správní orgán pro tyto vady napadené rozhodnutí zrušit pro nicotnost (k tomu lze v podrobnostech odkázat na usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, zejména jeho body [33] až [47]). Nepůjde tedy o *prohlášení nicotnosti*, ale slovy rozšířeného senátu o *zrušení z důvodu nicotnosti*. Z hlediska právní jistoty spočívající v možnosti účastníka dosáhnout posouzení nicotnosti rozhodnutí, které by mělo v případě důvodnosti poukazu na nicotnost projev i ve výroku rozhodnutí o odvolání, jde o rozdíl zcela okrajový.

[23] Jak pak rozšířený senát konstatoval v bodu [48] zmíněného usnesení sp. zn. 7 As 100/2010: „*Je-li možné nicotnost rozhodnutí prvního stupně napravit v rámci odvolacího řízení, je nutné za výsledek vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. považovat rozhodnutí o odvolání. Proto teprve den oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení určuje počátek lhůty pro podání žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí prvního stupně.*“ I v případě, že měla stěžovatelka za to, že rozhodnutí žalovaného je nicotné, měla jej napadnout odvoláním, nikoli se obracet přímo na soud ve správním soudnictví. Krajský soud proto nijak nepochybil, když zkoumal, zda stěžovatelka vyčerpala řádný opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného v podobě odvolání.

[24] Nejvyšší správní soud nepovažuje napadené usnesení krajského soudu za nepřezkoumatelné. Krajský soud jednoznačně identifikoval a popsal, jaký řádný opravný prostředek se stěžovatelce nabízel, a uvedl, že stěžovatelka jej nevyčerpala. Jde o dostatečné odůvodnění ve vztahu k odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[25] Stěžovatelka sice v žalobě poznamenala, že nicotnost z důvodu zjevné vnitřní rozpornosti a právní či faktické neuskutečnitelnosti vyslovuje soud dle soudního řádu správního, a nikoli správní orgán. Z tohoto svého tvrzení v žalobě výslovně nedovožovala, že by mělo jít o jakýkoli důvod, který by měl prolamovat nutnost nejprve vyčerpát řádné opravné prostředky. To samé platí i o žalobním tvrzení, že pokud by nicotnost správního rozhodnutí prohlásil nadřízený správní orgán, šlo by opět o nicotné rozhodnutí, jelikož k tomu není nadřízený správní orgán věcně příslušný. Nebylo povinností krajského soudu, aby ze žalobní argumentace dovozoval tvrzení, které v žalobě sama stěžovatelka ani

neuevedla (zde: prolomení nutnosti vyčerpání odvolání jako řádný opravný prostředek) a s tímto dotvořeným tvrzením (navíc ve světle výše uvedené judikatury zcela nedůvodným) se následně zabývat.

[26] V žalobě stěžovatelka pouze uvedla konkrétní argumentaci, proč si myslí, že její žalobu nebylo možno považovat za nepřipustnou dle § 68 písm. c) s. ř. s., dle něhož je žaloba nepřipustná, je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. Krajský soud však nepřipustnost žaloby neshledal v § 68 písm. c) s. ř. s., nemusel se tedy vyjadřovat k tomu, proč neaplikoval ustanovení, které ani dle stěžovatelky na daný případ nedopadá.

[27] Pro úplnost lze jen zmínit, že ust. § 68 písm. c) s. ř. s. je ustanovením obsoletním. Důvod lze dle bodů [52] a [53] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 100/2010 spatřovat v tom, že „podle § 77 odst. 1 a 78 správního řádu nemá účastník řízení nárok na to, aby jeho podáním bylo zahájeno řízení o prohlášení nicotnosti, neboť toto řízení je dozorčím prostředkem, jehož vedení je plně v dispozici příslušného správního orgánu. Také prohlášení nicotnosti postupem podle § 105 daňového řádu představuje pouhý dozorčí prostředek příslušného správce daně. Řízení o prohlášení nicotnosti, které by se zahajovalo na základě žádosti účastníka řízení, tak není v platném právu obsaženo. V důsledku toho se účastník řízení, v němž mělo být nicotné rozhodnutí vydáno, nemůže domáhat vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. Proto i kdyby žalobce nenamítal nicotnost rozhodnutí v odvolacím řízení a následně podal žalobu obsahující toliko tvrzení o nicotnosti rozhodnutí prvního stupně, nemohl by soud takovou žalobu jako nepřipustnou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) za použití § 68 písm. c) s. ř. s.“

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by pokračovaly jeho běžnou úřední činností.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

