ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **UNIMEX-INVEST, s.r.o.,** IČ 25872117, se sídlem Svojsíkova 2/1596, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 2. 2016, č. j. 22 A 76/2014 - 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Magistrát města Ostravy (dále jen „prvoinstanční orgán“) usnesením ze dne 5. 5. 2014, č. j. SMO/150475/14/Vnitř./Pěn, zastavil řízení o žádosti žalobkyně o vydání deklaratorního rozhodnutí, že „[...] *rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008 vydané pod č. j. MOP 22726/2008 MOP S 596/2008 a navazující na rozhodnutí odvolacího orgánu Magistrátu města Ostravy, odboru vnitřních věcí ze dne 12. 8. 2008 pod č. j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk nebyly nikdy navrhovateli (povinnému) platně doručeny s ohledem na absenci jeho statutárního orgánu a navrhovateli z nich proto nevznikly práva a povinnosti*“. Prvoinstanční orgán žádost posoudil jako zjevně právně nepřípustnou podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

V odůvodnění rozhodnutí prvoinstanční orgán připomněl, že Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz rozhodnutím ze dne 19. 5. 2008, č. j. MOP 22726/2008

MOP S 596/2008, vyhověl návrhu PaedDr. M. W. na ochranu proti zásahu do pokojného stavu a uložil žalobkyni, aby obnovila nepřetržitou dodávku vody do bytu č. 5 resp. č. 7 ve 3. poschodí v domě na adrese Msgre Šrámka 885/7, Ostrava, a to nejpozději do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 12. 8. 2008, č. j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk, Magistrát města Ostravy zamítl odvolání proti naposledy uvedenému rozhodnutí. Prvoinstanční orgán konstatoval, že „[v]*e vztahu k oběma shora zmíněným rozhodnutím vydaným v rámci řízení dle ust. § 5 OZ požaduje navrhovatel vydat prostřednictvím ust. § 142 správního řádu nové rozhodnutí primárně o tom, že tato „nebyla nikdy navrhovateli platně doručena“. Sám navrhovatel tedy jím uplatněnou žádostí vymezil předmět nyní vedeného řízení dle ust. § 142 správního řádu, neboť v řízení o žádosti platí, že správní orgán je vázán obsahem podané žádosti. Předmětem řízení o žádosti je nárok uplatňovaný navrhovatelem v žádosti, což je v daném případě především problematika doručování správních rozhodnutí. Správní orgán musí ovšem konstatovat, že takovýto předmět řízení dle ust. § 142 správního řádu je zjevně právně nepřípustný.* [...] *Otázka doručování podle příslušných ustanovení správního řádu není ale „právním vztahem“, o jehož vzniku, trvání či zániku rozhoduje správní orgán ve smyslu ust. § 142 odst. 1 správního řádu* [...]. *Doručování je ryze procesní záležitostí, jež slouží k informovanosti účastníků řízení a dalších osob o důležitých úkonech v řízení. V žádném případě jej nelze podřadit pod kategorii „právního vztahu“ v pojetí ust. § 142 správního řádu. Problematiku ohledně toho, zda byla určitá písemnost správního orgánu doručena určenému adresátu, či nikoliv (zde konkrétně s ohledem na tvrzenou absenci statutárního orgánu adresáta v době doručování), nelze proto z podstaty věci řešit vydáním deklaratorního rozhodnutí dle ust. § 142 správního řádu, jak navrhovatel svou žádostí požaduje.*“ Prvoinstanční orgán uvedl, že žádost žalobkyně je zjevně právně nepřípustná i v té části, ve které navrhla, aby prvoinstanční orgán určil, že jí z předmětných rozhodnutí nevznikla práva ani povinnosti. Správní řád totiž neumožňuje, aby správní orgán vydal deklaratorní rozhodnutí, podle kterého určitá práva a povinnosti nevznikly. Prvoinstanční orgán posoudil obsah institutu zjevně nepřípustné žádosti a uzavřel, že v případě žádosti žalobkyně došlo k jeho naplnění. Podotkl, že tvrzení žalobkyně jsou rozporuplná, neboť na jedné straně uvedla, že jí předmětná rozhodnutí nebyla doručena, na druhé straně se však vyjadřuje k účinkům, které z těchto rozhodnutí vyplývají. Nad rámec těchto závěrů se prvoinstanční orgán dále obsáhleji zabýval interpretací § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve skutkových souvislostech věci ukončené rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 12. 8. 2008, č. j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014, sp. zn. VŽ/14136/2014/Sto, zamítl odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu usnesení. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že účelem § 142 odst. 1 správního řádu je vydání deklaratorního rozhodnutí, to znamená autoritativního prohlášení správního orgánu, že určitá osoba má či nemá konkrétní práva a povinnosti. Správní orgán je povinen vydat deklaratorní rozhodnutí na základě žádosti, pokud žadatel prokáže, že jej nezbytně potřebuje pro uplatnění práv, a to v souvislosti s otázkou, zda vznikl, respektive zanikl určitý právní vztah, jehož je žadatel účastníkem, popřípadě, kdy se tak stalo. Žalovaný se ztotožnil s právním názorem prvoinstančního orgánu, že skutečnost, zda někomu bylo doručeno rozhodnutí, nelze ztotožňovat s existencí právního vztahu. Žalovaný poznamenal, že „[...] *právní vztahy jsou typické pro sektor práva soukromého, nejsou vyloučeny ani povahou práva veřejného. Zde vznikají mezi osobami (jak fyzickými, tak právnickými) a státem, resp. orgány veřejné moci,*

kdy postavení stran není rovné, avšak stále jde o vztah, jehož obsahem jsou jistá práva a povinnosti. Doručením jako takovým však žádná práva ani povinnosti nevznikají. Doručení jakožto prostředek seznámení se s obsahem, je předpokladem toho, že osoba se dozví o tom, že určitá práva a povinnosti jí např. byly založeny, trvají, zanikly či dojde pouze k deklaraci těchto. Nicméně stále jde o to, že proces doručení žádný právní vztah nevytváří. […] *Požadavek odvolatele, aby bylo konstatováno, že na základě toho, že mu výše uvedené rozhodnutí nebylo řádně doručeno, mu nevznikly z něj práva ani povinnosti, není možné splnit, neboť se jedná o navazující otázku na to, zda bylo/nebylo řádně doručeno. Jak již bylo uvedeno výše, problematika doručování se neposuzuje jako právní vztah ve smyslu ust. § 142 správního řádu, tudíž ani závěry ohledně vzniku práv a povinností není možné v rámci tohoto řízení činit.*" S ohledem na skutečnost, že žalobkyně podle žalovaného podala právně nemožnou žádost, prvoinstanční orgán řízení o ní zastavil z důvodu podle § 45 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 66 téhož zákona. Nadto žalovaný poznamenal, že otázku doručení předmětných rozhodnutí již řešil v jiném řízení.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. 2. 2016, č. j. 22 A 76/2014 - 40, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014, č. j. MSK 70441/2014, a usnesení prvoinstančního orgánu ze dne 5. 5. 2014, č. j. SMO/150475/14/Vnitř./Pěn, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění konstatoval soud obsah § 142 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Prvoinstanční orgán i žalovaný podle krajského soudu dovodili nesprávný, respektive nelogický závěr, že se žadatel prostřednictvím citovaného ustanovení může domáhat toliko pozitivního rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí, že určité právní vztahy nevznikly nebo nezanikly. V této souvislosti krajský soud poukázal na závěry odborné literatury, podle kterých „[u]*stanovení § 142 odst. 1 znamená, že v jakýchkoliv případech, kdy právní úprava svěřuje správním orgánům působnost (věcnou příslušnost) spočívající především ve vydávání rozhodnutí, popřípadě jiných správních úkonů, jimiž se zakládají práva a povinnosti (opatření obecné povahy), mohou tyto správní orgány podle § 142 a za podmínek v něm uvedených rozhodovat též o tom, zda určitá práva a povinnosti, tj. právní vztahy, vznikly nebo nevznikly či zanikly nebo nezanikly. To platí i pro případy, kdy je správním orgánům ve zvláštních zákonech svěřeno rozhodovat spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. I v těchto případech je možné domáhat se na základě § 142 deklaratorního rozhodnutí*" (VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1099). Výše uvedené nesprávné úvahy prvoinstančního orgánu a žalovaného podle krajského soudu vedly k mylnému závěru, že žádost žalobkyně je zjevně nepřípustná ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu, jakož i k nesprávné aplikaci § 66 odst. 1 písm. b) téhož zákona, to znamená k zastavení řízení.

Krajský soud se ztotožnil se správními orgány pouze v tom, že problematika doručování rozhodnutí z roku 2008, jakkoli ji žalobkyně zmiňuje v návrhu petitu rozhodnutí, je právně bezvýznamná. Rozhodující je toliko požadavek na určení, že konkrétní právní vztahy vyplývající z označených rozhodnutí nevznikly. Krajský soud opět poukázal na citovanou literaturu a vymezil zákonné podmínky, které musí být kumulativně splněny k vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Žadatel musí podat žádost, a to k věcně a místně příslušnému správnímu

orgánu, přičemž musí prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv. V této souvislosti Krajský soud v Ostravě poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2015, č. j. 11 A 116/2014 - 32, podle kterého „[v]*ydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu nemá sloužit toliko jen ke konstatování, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo, ale má být zejména nezbytným podkladem pro následné další konkrétní kroky žadatele k ochraně jeho subjektivního práva, přičemž účel vydání deklaratorního rozhodnutí musí být jasně pojmenován a musí být rovněž právně uskutečnitelný, tj. musí být zřejmé, že určitá práva konkrétnímu žadateli svědčí a musí být prokázáno, že v jejich ochraně a následným krokům ve věci je rozhodnutí podle § 142 správního řádu nezbytné a že jej tedy nelze dosáhnout jinak*“. Krajský soud připomněl, že žalobkyně odůvodnila žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí tím, že v důsledku jiných rozhodnutí nemůže plně nakládat se svou nemovitostí, čímž je omezen výkon jejího vlastnického práva. Prvoinstanční orgán k této otázce učinil úvahu, která však podle krajského soudu nemá místo v procesním usnesení podle § 66 odst. 1 správního řádu, neboť pojednává o meritu věci. Krajský soud se proto těmito úvahami prvoinstančního orgánu nezabýval, přičemž odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2011 č. j. 57 A 128/2010 - 56.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní namítl, že krajský soud zrušil prvoinstanční usnesení a rozhodnutí stěžovatele z nepodstatného důvodu, aniž by přitom posoudil podstatu věci, čímž způsobil nepřezkoumatelnost svého rozsudku. Krajský soud se zabýval pouze částí usnesení, podle které správní řád neumožňuje vyhovět navrhovanému petitu žádosti, přičemž zcela ignoroval, že řízení o žádosti bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, a to z toho důvodu, že žalobkyně požadovala vydání deklaratorního rozhodnutí, podle kterého „[...] *rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008 vydané pod čj. MOP 22726/2008 MOP s 596/2008 a navazující rozhodnutí odvolacího orgánu Magistrátu města Ostravy, odboru vnitřních věcí ze dne 12. 8. 2008 pod čj. Vnitř./R-10/08/2/Nyk, nebyly nikdy navrhovateli platně doručeny s ohledem na absenci jeho statutárního orgánu a navrhovateli z nich proto nikdy nevznikly práva ani povinnosti*“. Stěžovatel připomněl, že podle prvoinstančního orgánu proces doručování nemůže být předmětem žádosti podle § 142 správního řádu, a proto žádost jako zjevně právně nepřípustnou zamítnul (poznámka soudu: stěžovatel zřejmě mínil, že prvoinstanční orgán řízení o žádosti zastavil). Stěžovatel, i s ohledem na obsah odvolání a posouzení celé věci v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, dospěl k závěru, že doručení rozhodnutí jako správní úkon není možné podřadit pod právní vztah ve smyslu § 142 správního řádu. Jedná se toliko o procesní záležitost, která není a nemůže být věcné povahy. Žalobkyně tedy v podaném návrhu žádala, co § 142 správního řádu neupravuje. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 - 55, podle kterého „[z]*a zjevně právně nepřípustnou [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004] je možno považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. To především znamená, že tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování.*“ K závěru o zjevné právní nepřípustnosti tedy lze dojít jen za předpokladu, že správní orgán neposuzuje žádost meritorně. Prvoinstanční orgán podle stěžovatele postupoval přesně tímto způsobem. Stěžovatel uzavřel, že pokud by mělo být posuzováno, zda žalobkyni z jiného rozhodnutí vznikly práva nebo povinnosti, bylo by nutné přezkoumat, zda jí bylo

toto rozhodnutí doručeno. V takovém případě však měla žalobkyně přesně vymezit svůj návrh a uvést, v čem spočívá konkrétní právní vztah, jehož existence či neexistence má být deklarována. Za takového předpokladu mohl být § 142 správního řádu aplikován. Úkolem prvoinstančního orgánu podle stěžovatele nebylo dovozovat z podané žádosti něco, co by mohlo být jejím předmětem, přičemž žalobkyni nic nebránilo, aby nedostatky žádosti po vydání usnesení zhojila.

Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítl, že žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí v roce 2014, tedy v době, kdy již nebyl věcně příslušný posuzovat věc samu, tedy existenci či neexistenci práv plynoucích ze zásahu do pokojného stavu, a to s ohledem na nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel současně požádal o přiznání odkladného účinku v dané věci.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to z toho důvodu, že přiznáním odkladného účinku se podle § 73 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“) pozastavují účinky napadeného rozhodnutí pouze do skončení řízení před soudem. Rozhodování o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku by tedy nemělo žádný smysl za situace, kdy se řízení tímto rozsudkem končí a rozsudek je vydán neprodleně poté, co Nejvyšší správní soud obdržel spis Krajského soudu v Ostravě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou, že krajský soud zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, popřípadě jinou závažnou vadou, neboť neposoudil všechny důvody, které vedly prvoinstanční orgán a stěžovatele k závěru, že

žádost žalobkyně je zjevně právně nepřípustná. Nejvyšší správní soud připomíná, že prvoinstanční orgán opřel výrok svého usnesení o dva právní závěry. K části žádosti, ve které se žalobkyně domáhala určení, že jí nikdy nebylo platně doručeno rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008, č. j. MOP 22726/2008 MOP S 596/2008, a Magistrátu města Ostravy ze dne 12. 8. 2008, č. j. Vnitř./R-10/08/2/Nyk, prvoinstanční orgán uvedl, že otázku, zda došlo k doručení rozhodnutí z podstaty věci nelze řešit vydáním deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu. K části žádosti, ve které se žalobkyně domáhala určení, že jí z naposledy uvedených rozhodnutí nevznikly práva a povinnosti, prvoinstanční orgán uvedl, že správní řád neumožňuje, aby správní orgán vydal deklaratorní rozhodnutí, podle kterého určitá práva a povinnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud posoudil oba právní závěry prvoinstančního orgánu, respektive stěžovatele, a v odůvodnění rozsudku se s nimi vypořádal zcela přezkoumatelným způsobem, a to výslovně a srozumitelně. K otázce, zda správní orgán může vydat deklaratorní rozhodnutí, podle kterého určitý právní vztah neexistuje, krajský soud uvedl, že právní závěry správních orgánů jsou nepřípustně restriktivní a že z § 142 správního řádu nikterak nevyplývá, že by to nebylo možné. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožnil, neboť podle předmětného ustanovení správní orgán mimo jiné posoudí, zda právní vztah existuje, přičemž právě z významu slova „zda“ v daném kontextu vyplývá, že správní orgán může stejně tak deklarovat existenci určitého právního vztahu, jakož i jeho neexistenci. Za takovéto situace by bylo zcela absurdní a formalistické nepřipustit k věcnému posouzení žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí jen proto, že žadatel nepožádal o určení právě jen existence právního vztahu, avšak jeho neexistence. K otázce, zda žalobkyně v žádosti podle § 142 správního řádu mohla žádat o určení, že jí nikdy nebyla platně doručena namítaná rozhodnutí, krajský soud na páté straně odůvodnění rozsudku výslovně uvedl, že „[s]*e správními orgány se lze ztotožnit jedině v tom, že problematika doručování rozhodnutí z roku 2008, jakkoli ji žalobce zmiňuje v návrhu petitu rozhodnutí, jehož se domáhá je právně bezvýznamná. Rozhodující je jeho požadavek na určení, že konkrétní právní vztahy vyplývající z označených rozhodnutí nevznikly.*“ Krajský soud se tedy zabýval oběma právními závěry, které vedly prvoinstanční orgán a žalovaného k zastavení řízení o žádosti žalobkyně, přičemž s oběma závěry se dostatečně vypořádal. Rozsudek proto nezatížil nepřezkoumatelností a ani jinou vadou.

Podle Nejvyššího správního soudu žalobkyně v petitu žádosti navrhla, aby prvoinstanční orgán určil, že jí nevznikly práva a povinnosti vyplývající z označených rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a Magistrátu města Ostravy. Zmíněná práva a povinnosti přitom představují obsah právního vztahu, který měla založit označená rozhodnutí. Žalobkyně pouze jinými slovy požádala, aby prvoinstanční orgán určil, že označená rozhodnutí žádný právní vztah nezaložila. K tomu je třeba zdůraznit, že kromě hmotněprávních vztahů existují procesněprávní vztahy, jejichž obsah je určován pravomocným rozhodnutím (obdobně viz např. WINTEROVÁ, Alena, et al. *Civilní právo procesní.* Vyd. 6. Praha: Linde, 2011, s. 286). Skutečnost, že žalobkyně mimo jiné požádala o určení, že označená rozhodnutí nebyla účinně doručena, je třeba z materiálního hlediska posuzovat jako vyjádření důvodu, proč se žalobkyně domnívá, že právní vztah nevznikl. Řádné doručení rozhodnutí totiž představuje jednu z právních skutečností, která je zpravidla nezbytná k tomu, aby rozhodnutí mohlo vytvářet právní účinky, respektive formovat procesněprávní vztahy. Z petitu žádosti tedy

dostatečně určitě vyplývá, že se žalobkyně domáhá určení neexistence právních vztahů vyplývajících z označených rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a Magistrátu města Ostravy. Skutečnost, že žalobkyně neformulovala petit žádosti tak, aby jej prvoinstanční orgán mohl bez dalšího převzít do výroku rozhodnutí, nezpůsobuje nepřípustnost žádosti. Rovněž podle odborné literatury „[...] *nemusí být návrh napsán a specifikován tak, aby přesně odpovídal vlastnímu výroku rozhodnutí správního orgánu. Měl by však být natolik určitý a jednoznačný, aby bylo zřejmé, čeho se účastník řízení domáhá, resp. co navrhuje a požaduje.*" (POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL Filip; et al. *Správní řád: Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2015, s. 204). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 – 49, „[a]*dresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 37 odst. 1 správního řádu z roku 2004).*" Podle Nejvyššího správního soudu z žádosti žalobkyně nelze dovodit, že by se domáhala rozhodnutí, kterému již na první pohled nelze vyhovět (viz rozsudek Nejvyššího správního sodu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 - 55). Prvoinstanční orgán mohl nanejvýše nabýt pochybnosti o navrhovaném petitu žádosti, tedy o tom, čeho se žalobkyně domáhá. V takovém případě však byl povinen vyzvat žalobkyni k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit jí, proč je upřesnění nezbytné. Z obsahu správního spisu je však zřejmé, že tak neučinil a řízení bez dalšího zastavil. I kdyby ovšem prvoinstanční orgán výzvu učinil a žalobkyně na ni nereagovala, ze samotné žádosti je dostatečně zřejmé, jakého rozhodnutí se domáhá a že jej zákon připouští. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil krajskému soudu, že stěžovatel pochybil, když aproboval nesprávné právní závěry prvoinstančního orgánu.

Námitka, že žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí po nabytí účinnosti občanského zákoníku z roku 2012, a prvoinstanční orgán již tedy nebyl věcně příslušný posoudit věc samu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, podle Nejvyššího správního soudu nemá žádný právní význam. Prvoinstanční orgán ani stěžovatel neodůvodnili výrok usnesení a rozhodnutí uvedeným právním závěrem. Jakákoliv úvaha Nejvyššího správního soudu k otázce, jestli by usnesení prvoinstančního orgánu, respektive rozhodnutí stěžovatele, obstálo, kdyby tento důvod uvedli, by tedy byla toliko hypotetická a nemohla by nic změnit na správnosti závěrů krajského soudu. Jak již totiž Nejvyšší správní soud konstatoval například v rozsudku ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 As 243/2015 - 30, správní orgány nemohou nahrazovat nedostatky svých rozhodnutí v kasační stížnosti. V dalším řízení správní orgány posoudí důvodnost podané žádosti, a to i ve smyslu podmínek stanovených v § 142 odst. 1 správního řádu, včetně toho, zda nevydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žalobkyně.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 15. dubna 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu