



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **JUDr. E. P.**, zastoupený JUDr. Radoslavem Dostálem, advokátem se sídlem Lazaretní 4298/11a, Brno, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj**, se sídlem Milady Horákové 1970/3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Ad 4/2017 - 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

### Odůvodnění:

#### I.

#### Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností žalobce brojí proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Ad 4/2017 - 61. Tímto usnesením byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3 - RZ, kterou se domáhal vyslovení nicotnosti tohoto rozhodnutí.

[2] Žalobou napadeným rozhodnutím uložil žalovaný žalobci jako podnikající fyzické osobě pokutu ve výši 7 300 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měl dopustit tím, že umožnil cizincům vietnamské státní příslušnosti výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy a bez povolení k zaměstnání.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce nejprve dne 31. 1. 2014 odvolání, které Státní úřad inspekce práce zamítl rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, a potvrdil správní rozhodnutí prvního stupně. Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014 - 73, publ. pod č. 3553/2017 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016 - 53 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku krajského soudu. Ústavní stížnost žalobce proti rozsudku Nejvyššího správního soudu následně odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 19. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 1261/2017.

[4] Následně podal žalobce dne 7. 4. 2017 nové odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na které Státní úřad inspekce práce zareagoval sdělením ze dne 21. 7. 2017, č. j. 4180/1.30/17-3, v němž uvedl, že podání žalobce nelze pokládat za odvolání ve smyslu § 81 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v relevantním znění (dále jen „správní řád“), neboť žalobce již svého práva podat odvolání jednou využil a bylo o něm pravomocně rozhodnuto. Nastala zde tedy překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, takže ve věci nelze vydat nové rozhodnutí. Zároveň nebylo možné podání posoudit ani jako podnět k provedení přezkumného řízení.

[5] Žaloba proti tomuto sdělení byla rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2019, č. j. 29 Ad 9/2017 - 70, zamítnuta. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2020, č. j. 9 Ads 330/2019 - 35, byla zamítnuta i kasační stížnost žalobce. V dané věci soudy dospěly k závěru, že přes námítky žalobce mu bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně doručeno, žalobce již jednou využil práva se proti němu odvolat, a proto jeho pozdější odvolání bylo bez pochyb nepřipustné pro překážku věci rozhodnuté. Byť měl odvolací orgán toto nepřipustné odvolání zamítnout rozhodnutím dle § 92 odst. 1 správního řádu, a nikoliv je vyřídit méně formálním sdělením, podle obou správních soudů by bylo formalismem jeho sdělení rušit a zavázat jej, aby vydal obsahově identické rozhodnutí, pouze odpovídající formálním požadavkům správního řádu.

[6] Dne 10. 4. 2017 byl žalovanému (Oblastnímu inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj) doručen podnět žalobce k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí prvního stupně. Na tento podnět žalovaný reagoval sdělením ze dne 5. 5. 2017, č. j. 1014/9.30/17-2, sp. zn. Q9-2017-49, v němž ve smyslu § 78 odst. 1 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, uvedl, že neshledal důvody pro zahájení řízení o prohlášení nicotnosti.

[7] Dne 8. 6. 2017 podal žalobce u Krajského soudu v Brně žalobu v nyní posuzované věci, kterou se domáhal prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí prvního stupně, tedy rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3 - RZ. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Ad 4/2017 - 61, žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť řízení bylo stíženo neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení spočívajícím v překážce věci rozhodnuté (*rei iudicatae*).

[8] Krajský soud dospěl k závěru, že přezkum žalobou napadeného rozhodnutí byl zahrnut do přezkumu rozhodnutí odvolacího orgánu provedeného krajským soudem ve

pokračování

věci sp. zn. 36 Ad 39/2014 a následně Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 1 Ads 272/2016 (viz bod [3] tohoto rozsudku). Krajský soud připomněl, že pro účely přezkumu správních rozhodnutí jsou rozhodnutí obou stupňů správního řízení vnímána jako jeden celek. Ačkoliv správní soudy přezkouvávají především rozhodnutí správního orgánu II. stupně, při posuzování zákonnosti tohoto rozhodnutí přihlížejí i k předchozímu správnímu řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jestliže je přezkum rozhodnutí správního orgánu I. stupně součástí předmětu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, lze dle krajského soudu uzavřít, že podmínka totožnosti předmětu řízení v případě žaloby podané proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně a žaloby podané v téže věci proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o správním deliktu byla splněna. Obdobně lze považovat za splněnou i podmínku totožnosti účastníků řízení, neboť účastenství správního orgánu I. stupně je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně v podstatě konzumováno účastenstvím správního orgánu II. stupně.

[9] Krajský soud zdůraznil, že k případné nicotnosti správního rozhodnutí soudy přihlížejí z úřední povinnosti. Ani krajský soud, ani Nejvyšší správní soud ve výše uvedené věci tvrzenou nicotnost správního rozhodnutí prvního stupně neshledaly. Soud odmítl argumentaci žalobce, že takovou vadu soudy nebyly schopny ze správního spisu zjistit. Předložený správní spis obsahuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i dvě doručky prokazující doručení tohoto rozhodnutí žalobci. Současně žalobci nic nebránilo namítat případnou nicotnost z jím uváděného důvodu (zaslání správního rozhodnutí prvního stupně elektronickou cestou ve dvou částech) již v průběhu správního řízení, případně v řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu, neboť dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, lze nápravu u nicotného rozhodnutí správního orgánu I. stupně zjednat již v odvolacím řízení.

[10] Současně měl krajský soud za to, že i pokud by nebyla dána překážka věci rozhodnuté, podaná žaloba by byla ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. opožděná. Žaloba byla podána více než tři roky po nabytí právní moci správního rozhodnutí prvního stupně, přičemž podle citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, je nutné, i v případě žaloby domáhající se vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, považovat za výsledek vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení rozhodnutí o odvolání a od okamžiku jeho doručení žalobci odvíjet lhůtu pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Ve světle závěrů rozšířeného senátu proto dle krajského soudu neobstojí úvaha žalobce, že mu žalobou napadené rozhodnutí dosud nebylo doručeno.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž zopakoval žalobní argumentaci a uvedl, že dle jeho názoru je žalobou napadené rozhodnutí nicotné, neboť trpí závažnými nedostatky. Zejména se dle něj jedná o absolutní nedostatek formy.

[12] Stěžovatel především namítl, že mu napadené rozhodnutí nebylo doručeno v podobě, jakou vyžaduje zákon, a v rozporu s § 69 odst. 3 správního řádu, aniž by to odvolací orgán, krajský soud či Nejvyšší správní soud byly schopny zjistit. Samotný listinný obsah správního spisu totiž neodpovídá podobě a formě doručeného rozhodnutí stěžovateli a dle něj ani věrně nezachycuje vadný způsob, jakým bylo stěžovateli toto rozhodnutí doručováno, tedy skutečnost, že mu bylo doručeno do datové schránky ve dvou datových zprávách, které dle něj nesplňují náležitosti rozhodnutí a způsobu jeho oznámení účastníku dle správního řádu, zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, v relevantním znění, a zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu). Namítané vady přitom dle stěžovatele nebylo možné zhojit postupem dle § 19 odst. 6 správního řádu, tedy tím, že stěžovatel procesně reagoval na daný správní akt nebo úkony v řízení.

[13] Stěžovatel v rámci splnění podmínek pro podání žaloby poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu s tím, že možnost stěžovatele dát podnět k prohlášení nicotnosti podle § 78 odst. 1 správního řádu, v relevantním znění, neodpovídala právu domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. c) s. ř. s. a uplatnění podnětu tak nebylo podmínkou přístupu k soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 As 16/2009 – 31, publ. pod č. 2135/2010 Sb. NSS). Podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu, je pouze vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. (viz citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65). Lze proto dle stěžovatele dojít k závěru, že opravné prostředky proti nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí mohou být totožné.

[14] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle něhož žaloba v projednávané věci byla podána opožděně. Dle jeho názoru lhůta k podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. stěžovateli nikdy nezačala plynout, neboť napadené rozhodnutí mu nebylo nikdy oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení nebo jiným zákonným způsobem. Nicotné rozhodnutí navíc dle stěžovatele nemůže být považováno za existující a nemohou se na něj tedy vztahovat žádné lhůty. Náprava tak dle stěžovatele může být sjednána kdykoliv.

[15] Stěžovatel na závěr namítl, že nesouhlasí s tím, že by v jeho věci byla dána překážka litispendence. Dle stěžovatele nulitní rozhodnutí nikdy nemůže vyvolat zamýšlené následky správního rozhodnutí a nic na tom nemůže změnit ani ignorování této skutečnosti dalšími orgány hierarchicky nadřazenými správnímu orgánu I. stupně, které nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně (nyní žalovaného) ani dost dobře rozpoznat nemohly. Z tohoto důvodu nelze dovodit překážku věci již zahájené v situaci, kdy před podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo nejprve napadeno rozhodnutí správního orgánu II. stupně.

[16] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním napadeného usnesení Krajského soudu v Brně.

pokračování

### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[18] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[20] Jelikož tedy kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Uvedené platí také pro posouzení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Ačkoliv jsou soudy ve správním soudnictví povinny přihlížet k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 a § 109 odst. 4 s. ř. s.), tato otázka se týká přezkumu samotného rozhodnutí, k němuž však může soud přistoupit až na základě projednatelné žaloby. Jakkoliv závažné mohou být vady, které způsobují nicotnost správního rozhodnutí, a ačkoliv je ve veřejném zájmu nicotnost rozhodnutí správního orgánu vyslovit, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dospěl k závěru, že nesplnění podmínek řízení má za následek odmítnutí žaloby, aniž by soud přihlédl k možné nicotnosti, ať již ze své úřední povinnosti, nebo proto, že byla namítána (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Afs 92/2007 - 39, ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 42/2010 - 49, či ze dne 29. 12. 2009, č. j. 8 As 57/2009 - 488).

[21] Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro překážku věci rozhodnuté, případně, zda obстоjí též subsidiární důvod pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro její opožděnost.

[22] Zde je nutné poznamenat, že ačkoliv krajský soud citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k překážce litispendence, činil tak pouze ve vztahu k naplnění podmínky totožnosti věci. Z tohoto odkazu nelze dle Nejvyššího správního soudu dovodit, že by žaloba byla odmítnuta pro překážku litispendence, jak to činí stěžovatel. Stěžovatel však svou námitkou brojil především proti závěru krajského soudu o

totožnosti věci v situaci, kdy bylo nejprve žalobou napadeno rozhodnutí správního orgánu II. stupně a následně byla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proto se této otázce krajský soud věnoval, byť v souvislosti se vznikem překážky věci rozhodnuté.

[23] Otázka totožnosti věci je pro posouzení neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, ať již v podobě litispendence či věci rozhodnuté, klíčová. Lze přisvědčit krajskému soudu, že v posuzovaném případě je nutné pro vyslovení překážky věci rozhodnuté shledat totožnost předmětu řízení i totožnost účastníků posuzované věci s předešlou, již pravomocně rozhodnutou věcí.

[24] Pokud jde o totožnost předmětu řízení, krajský soud správně poukázal na skutečnost, že rovněž pro účely soudního přezkumu tvoří rozhodnutí obou stupňů správních orgánů v téže věci jeden celek. Tato jednota nenastává pouze v případech, kdy se odvolací orgán nezabývá věcí meritorně, tedy zejména, pokud zamítne odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu pro opožděnost nebo nepřipustnost, aniž by současně potvrzoval správní rozhodnutí prvního stupně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, a ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93). O takový případ se však v dané věci nejedná.

[25] Stěžovatel podával podnět k prohlášení nicotnosti a následně žalobu v době, kdy tehdejší znění § 77 správního řádu umožňovalo nadřízenému správnímu orgánu (tedy v této věci odvolacímu orgánu) kdykoli, ať již na základě podnětu či z vlastní iniciativy, prohlásit nicotnost správního rozhodnutí pouze z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti správního orgánu, který ho vydal. Pravomoc k vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z jakéhokoli důvodu byla vyhrazena soudu v rámci rozhodování o žalobě proti takovému rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 a § 76 odst. 2 s. ř. s.). V již zmiňovaném usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, ovšem rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že v odvolacím řízení je nadřízený správní orgán oprávněn rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit i pro jeho nicotnost, a to i z jiných důvodů, než je absolutní věcná nepřislušnost správního orgánu prvního stupně. Současně v tomto usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu potvrdil, že podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.

[26] Z uvedeného tedy vyplývá, že i správní rozhodnutí prvního stupně, o němž se účastník řízení domnívá, že je nicotné, musí nejprve napadnout odvoláním, hodlá-li následně, v případě svého neúspěchu v odvolacím řízení, napadnout toto rozhodnutí žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s., v němž je proto správní soud povinen, shledá-li nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního či druhého stupně, k němu dle § 76 odst. 2 s. ř. s. přihlídnout a tuto nicotnost vyslovit i bez návrhu, tedy i v případě, že žalobce nicotnost v žalobě nenamítal (viz obdobně výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Afs 92/2007 - 39). Jestliže však žalobce nicotnost rozhodnutí nenamítal a soud neshledal žádný důvod pro její vyslovení, není jeho povinností do odůvodnění rozsudku promítnout své úvahy, na jejichž základě k danému závěru dospěl (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 12/2003 - 48, publ. pod č. 319/2004 Sb. NSS, a ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 10/2004 - 49).

pokračování

[27] Vztaheno na posuzovaný případ, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v této věci je dána totožnost předmětu řízení, neboť nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí byla již dříve správními soudy posouzena v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu v téže věci (viz bod [3] tohoto rozsudku), přičemž s ohledem na skutečnost, že tento argument stěžovatel v žalobě v uvedené věci neuvedl, nebylo třeba jej explicitně vypořádat v odůvodnění rozhodnutí soudu. Na tom nic nemění ani domněnka stěžovatele, že soudy nemohly být schopny rozpoznat důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Důvody tvrzené nicotnosti stěžovatel váže především na způsob, jakým mu bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doručováno. Jak však poznamenal Nejvyšší správní soud již v bodě [11] rozsudku ze dne 4. 3. 2020, č. j. 9 Ads 330/2019 – 35, týkajícím se stejného správního řízení stěžovatele (viz bod [5] tohoto rozsudku), správní rozhodnutí prvního stupně „*mu bylo elektronicky doručeno ve dvou částech již dne 16. 1. 2014, jak plyne z elektronických doručenek na č. l. 36 správního spisu*“. Proto nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že by jím tvrzený důvod nicotnosti, tedy doručení správního rozhodnutí prvního stupně ve dvou částech, nebyl ze správního spisu seznatelný.

[28] Pokud jde o totožnost účastníků, je pravdou, že stěžovatel za žalovaného v nyní posuzované věci označil správní orgán I. stupně. To však neodpovídá zákonnému vymezení. Dle § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Žalovaný tak není určen tvrzením žalobce, nýbrž kogentně přímo ze zákona (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS). Je-li možné nicotnost rozhodnutí prvního stupně napravit v rámci odvolacího řízení a, jak bylo uvedeno výše, podmínkou pro podání žaloby směřující k vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, je nutné za výsledek vyčerpání těchto řádných opravných prostředků ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. považovat rozhodnutí o odvolání. V důsledku toho je třeba za žalovaného považovat odvolací orgán, a to i v případě, kdy žalobní námitky směřují k vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[29] Je povinností soudu v souladu se zásadou *iura novit curia* posoudit, zda označení žalovaného odpovídá zákonu. V případě, že je zřejmé, že byly vyčerpány řádné opravné prostředky ve správním řízení, tedy, že zde existuje rozhodnutí odvolacího orgánu, je krajský soud povinen jednat v řízení jako se žalovaným s tím, komu toto postavení skutečně náleží. Pokud by jednal jako se žalovaným s někým jiným, mohlo by se jednat o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004 - 84, publ. pod č. 459/2005 Sb. NSS).

[30] V posuzované věci tedy měl krajský soud, i přes označení správního orgánu prvního stupně za žalovaného v žalobě, jednat jako se žalovaným s odvolacím orgánem, tj. se Státním úřadem inspekce práce (viz bod [3] tohoto rozhodnutí). Tato vada však dle Nejvyššího správního soudu neměla v tomto případě za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť krajský soud dospěl ke správnému závěru o totožnosti účastníků řízení v případech, kdy je nejprve podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně a následně žalobce podá druhý návrh na vyslovení nicotnosti rozhodnutí

správního orgánu I. stupně. V důsledku odmítnutí žaloby nebyl odvolací orgán, kterému ve skutečnosti mělo náležet postavení žalovaného i v tomto řízení, žádným způsobem dotčen na svých procesních právech.

[31] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že mezi řízením o žalobě proti rozhodnutí o odvolání stěžovatele (viz bod [3] tohoto rozsudku) a nyní projednávanou věcí existuje jak totožnost předmětu řízení, tak totožnost účastníků. S ohledem na skutečnost, že o žalobě stěžovatele proti rozhodnutí odvolacího orgánu již bylo pravomocně rozhodnuto rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014 - 73, jedná se o věc již pravomocně rozhodnutou. K tomu lze dodat, že proběhlo také řízení o kasační stížnosti a o ústavní stížnosti stěžovatele v této věci. Krajský soud proto nepochybil, jestliže odmítl žalobu stěžovatele dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu překážky věci rozsouzené.

[32] Současně lze také přisvědčit závěru krajského soudu o opožděnosti žaloby v projednávané věci. Stěžovatel v tomto směru neakceptoval závěr krajského soudu a argumentoval tím, že mu údajně nikdy nebylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně oznámeno. Jak již však bylo poznamenáno, otázkou doručení tohoto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval již dříve a shledal, že bylo stěžovateli řádně doručeno (viz bod [27] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud ani v nyní posuzované věci neshledal důvod pro to, aby se od daného závěru odchýlil.

[33] Pokud jde o běh lhůty pro podání žaloby, zdejší soud opět odkazuje na závěry výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud lze nicotnost rozhodnutí prvního stupně „napravit“ v rámci odvolacího řízení, a za vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení je tedy možné považovat až rozhodnutí o odvolání, teprve den oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení určuje počátek lhůty pro podání žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost správního rozhodnutí prvního stupně. Přitom dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci oznámeno žalobou napadené rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Stejným způsobem by se počítala i lhůta pro podání žaloby, v níž by byla namítána toliko nicotnost rozhodnutí o odvolání. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení, pro splnění podmínek pro podání žaloby namítající pouze nicotnost rozhodnutí správního orgánu není nutné vyčerpat jiné opravné prostředky. Nebylo tedy třeba ani podat podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 a § 78 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, § 68 písm. c) s. ř. s. byl tedy v tomto směru označen rozšířeným senátem za obsoletní.

[34] Stěžovatel nepopírá, že odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí prvního stupně podal. Jeho odvolání Státní úřad inspekce práce zamítl rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3. Ode dne oznámení tohoto rozhodnutí odvolacího orgánu stěžovateli je tudíž nutné počítat lhůtu pro podání žaloby v nyní posuzované věci. Ta v daném případě uplynula dávno před podáním předmětné žaloby.

[35] Současně nelze přisvědčit stěžovateli, že se lze vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí správním soudem domáhat kdykoliv. Sám stěžovatel v kasační stížnosti



pokračování

odkazoval na opakovaně zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, v němž rozšířený senát konstatoval následující: „[N]elze uvažovat o tom, že by tvrzený nicotný správní akt nebylo možné účinně oznámit, že by tak lhůta pro podání takové žaloby vůbec neběžela a že by v důsledku toho žaloba mohla být podána kdykoliv. Na nicotný správní akt se totiž sice hledí jako na neexistující a zdánlivý, avšak otázka jeho nicotnosti je právě předmětem soudního přezkumu a soud tak může po posouzení obsahu napadeného rozhodnutí vyslovit jeho nicotnost až ve výroku rozsudku, kterým se řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. končí. Z tohoto důvodu musí běžet lhůta i pro podání takové žaloby, v níž je namítána jen nicotnost rozhodnutí správního orgánu. Při opačném závěru by ostatně ani nebylo možné řízení o takové žalobě vést, neboť pokud by nicotné rozhodnutí nebylo možné žalobci účinně oznámit, nemohlo by při této logice ani založit, změnit, zrušit nebo závazně určit jeho práva nebo povinnosti, v důsledku čehož by žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.“

[36] Na základě uvedeného neshledal Nejvyšší správní soud ani tuto námitku stěžovatele důvodnou.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému ovšem žádné náklady v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu jeho nákladů nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. dubna 2020

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu