



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: **J. B.**, zastoupený JUDr. Davidem Pytelou, MBA, LL.M., advokátem se sídlem Palackého 75/21, Olomouc, proti žalovanému: **Obecní úřad Cotkyle**, se sídlem Cotkyle 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 6. 2021, č. j. 52 A 47/2021 - 38,

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 Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 6. 2021, č. j. 52 A 47/2021 – 38, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ze dne 11. 1. 2017, kterým žalovaný jako silniční správní úřad dle § 40 odst. 5 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), zařadil pozemní komunikaci označenou v pasportu místních komunikací dané obce pod evidenčním číslem 1c-26c do kategorie místních komunikací III. třídy a pozemní komunikaci ev. č. 1d-4d do kategorie místních komunikací IV. třídy.

[2] Žalobce se následně podáním ze dne 27. 4. 2021, označeným jako „*podnět k prohlášení nicotnosti podle ust. § 77 odst. 3 správního řádu*“, obrátil na Krajský úřad

Pardubického kraje, který mu v přípisu ze dne 11. 6. 2021, č. j. KrÚ 46829/ODSH/2021/Sv, sdělil, že důvody k prohlášení nicotnosti výše uvedeného rozhodnutí žalovaného neshledal.

[3] Žalobce po té dne 16. 6. 2021 podal u krajského soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., jíž se domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud shora uvedeným usnesením žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. odmítl jako nepřipustnou, neboť žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek ve správním řízení.

[4] Krajský soud konstatoval, že v projednávané věci žalobce napadl prvostupňové správní rozhodnutí, což však soudní řád správní nepřipouští (§ 5 s. ř. s.). Účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po té se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu, pak se tím podle krajského soudu míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020, č. j. 9 As 348/2018 - 42). Svých práv se tedy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení nepodal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k oprávněnému prostředku jiného (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. 8 As 109/2012 - 37).

[5] Krajský soud měl za to, že žalobce podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku nesplnil a ani splnění této podmínky sám netvrdí. Žalobce v žalobě opřel přípustnost žaloby o § 68 písm. c) s. ř. s., dle kterého je žaloba nepřipustná, je-li jediným důvodem žaloby tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a žalobce se nedomáhal vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. Podle žalobce byla tato jeho povinnost splněna podáním podnětu k prohlášení nicotnosti dle § 77 odst. 3 správního řádu, nicméně krajský soud zdůraznil, že tato skutečnost nemůže zakládat přípustnost podané žaloby.

[6] V tomto ohledu krajský soud odkázal na 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, podle něhož „[p]odmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Ustanovení § 68 písm. c) soudního řádu správního je obsoletní a nemůže být ani v případě takové žaloby důvodem pro její odmítnutí. (...) Ani žalobu, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, však nelze podat kdykoliv. Počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení

pokračování

žalobci, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle § 77 a 78 správního řádu“.

[7] Krajský soud konstatoval, že dle citovaného usnesení rozšířeného senátu i v případě, že jediný namítaným důvodem žaloby má být nicotnost napadeného rozhodnutí, je žalobce povinen nejprve vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení. Navíc takovou žalobu nelze podat kdykoliv, neboť lhůta k podání žaloby se odvíjí právě od vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku. Podání či nepodání podnětu k prohlášení nicotnosti tak podle názoru krajského soudu není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vůbec podstatné.

[8] Krajský soud dodal, že podnětem k prohlášení nicotnosti dle § 77 odst. 3 správního řádu nebylo možné zhojit případné promeškání lhůty k podání odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí, byť žalobce tvrdí, že mu žalobou napadené rozhodnutí nebylo řádně doručeno. Postup v případě, kdy účastníkům řízení, včetně těch správním orgánem opomenutých, nebylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně řádně doručeno, je upraven v § 84 správního řádu, který takovým účastníkům stanoví k podání odvolání „náhradní“ subjektivní a objektivní lhůtu, přičemž speciální ochrany se dostává účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu. Žalobce však podle krajského soudu žádný z těchto zákonných prostředků k hájení svých práv nevyužil, tudíž nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

II.

Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž namítá, že krajský soud nesprávně posoudil jeho podání krajskému úřadu ze dne 27. 4. 2021 jako podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu, ačkoli dle názoru stěžovatele se dle obsahu, resp. materiální stránky tohoto podání jedná o řádný opravný prostředek, tedy odvolání proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel v tomto ohledu rozebírá, které vady rozhodnutí žalovaného v uvedeném podání vytkl, přičemž má za to, že některé z nich nezpůsobují nicotnost, ale pouze nezákonnost rozhodnutí žalovaného, takže jeho podání mělo být přinejmenším v tomto rozsahu posouzeno jako odvolání.

[10] Stěžovatel je rovněž přesvědčen o tom, že jeho podání krajskému úřadu mělo též veškeré náležitosti odvolání ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu, neboť obsahovalo označení správního orgánu i rozhodnutí žalovaného, z obsahu podání vyplývá, že rozhodnutí žalovaného stěžovatel napadl v celém rozsahu, a podání obsahuje i závěrečný návrh (petit), jímž se stěžovatel, vzhledem k závažnosti některých vytýkaných vad, domáhal prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného, které může v souladu s § 77 odst. 2 správního řádu učinit nadřízený správní orgán i v odvolacím řízení. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na § 37 odst. 1 správního řádu a na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 Ads 19/2013 – 38), z nichž vyplývá, že každé podání je nutno posuzovat podle jeho obsahu.

[11] Stěžovatel má za to, že jím podané odvolání bylo rovněž včasné, neboť pozemní komunikace ev. č. 17c, která je též předmětem rozhodnutí žalovaného, se nachází

na stěžovatelem vlastněných pozemcích, takže vzhledem k zařazení této pozemní komunikace do kategorie místních komunikací musí strpět její veřejné užívání na jeho pozemcích. Z toho stěžovatel dovozuje, že v řízení o vydání rozhodnutí žalovaného spadl do kategorie účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, a tedy rozhodnutí žalovaného mu nemohlo být doručováno veřejnou vyhláškou, jak se stalo, ale v souladu s § 144 odst. 6 správního řádu jednotlivě. Krajský úřad měl tedy o podání stěžovatele ze dne 27. 4. 2021 zahájit řízení jakožto o včasném a řádném odvolání (nebylo třeba, aby mu stěžovatel adresoval dvě podání shodného obsahu) a krajský soud pochybil, pokud jeho žalobu následně odmítl pro nevyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.

[12] Stěžovatel považuje v daném ohledu napadené usnesení krajského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, neboť se krajský soud vůbec nezabýval námitkami obsaženým v podání stěžovatele ze dne 27. 4. 2021 z toho hlediska, zda se jedná o vytýkané vady způsobující nicotnost rozhodnutí žalovaného, nebo pouze jeho nezákonnost.

[13] Stěžovatel dodává, že současný procesní stav do značné míry zavinil krajský úřad, který chybně vycházel z toho, že dle § 77 správního řádu by mohl prohlásit nicotnost rozhodnutí žalovaného pouze v případě absolutní věcné nepřislušnosti žalovaného k jeho vydání, zatímco ohledně ostatních důvodů nicotnosti odkázal stěžovatele na správní soud.

[14] Stěžovatel konečně uvádí, že sice rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 3. 2021, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 22. 6. 2021, došlo k vyřazení pozemní komunikace ev. č. 17c z pasportu místních komunikací, nicméně stěžovatel má nadále právní zájem na prohlášení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť vynaložil značné náklady na obranu svého vlastnického práva dotčeného vymáháním tohoto nezákonného rozhodnutí.

[15] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby současně se zrušením unesení krajského soudu prohlásil nicotnost rozhodnutí žalovaného.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil argumentaci stěžovatele, podle níž podnět krajskému úřadu je dle svého obsahu odvoláním, za zcela účelovou. Jak podnět samotný, tak následná žaloba se věnují pouze tvrzené nicotnosti rozhodnutí žalovaného a též po krajském soudu bylo žádáno prohlášení této nicotnosti, nikoliv zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Postup stěžovatele podle žalovaného působí tak, že stěžovatel, ač od počátku zastoupen advokátem, tedy právním profesionálem, nevěděl o tom, že by měl podat proti rozhodnutí žalovaného řádný opravný prostředek, a po té, co se o tom dozvěděl z unesení krajského soudu, účelově ohýbá obsah svého podání, aby dodatečně obhájil splnění podmínky vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení. Takovému postupu ovšem dle názoru žalovaného nelze poskytnout právní ochranu.

[17] V souvislosti s argumentem, že každé podání má být posuzováno dle svého obsahu, žalovaný poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 – 28, podle něhož tento požadavek rozhodně neznamená, že by správní orgán byl oprávněn či dokonce povinen bez dalšího podsouvat podateli tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje. Rovněž dle rozsudku

pokračování

Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2016, č. j. 78 A 5/2016 – 22, platí, že je-li podání přesně označeno a jeho obsah s tímto označením koresponduje, přičemž je plně seznatelné, kdo ho uplatnil a čeho se domáhá, není správní orgán oprávněn podsouvat podateli za užití § 37 odst. 1 správního řádu jiný úmysl. Stěžovatelovo podání svým obsahem, argumentací i petitum zjevně míří pouze na tvrzenou nicotnost rozhodnutí a pouhý fakt, že některé ze stěžovatelem tvrzených vad by bývaly mohly sloužit jako odvolací námitky, není dostatečným důvodem k překvalifikování jeho podání.

[18] Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by usnesení krajského soudu bylo nepřezkoumatelné, neboť důvody odmítnutí žaloby byly srozumitelně vysvětleny a opřeny o judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[19] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[20] K vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku, v níž zopakoval svou argumentaci uvedenou v kasační stížnosti, a zdůraznil, že překážkou posouzení jeho podání jako odvolání rozhodně nemůže být skutečnost, že se domáhal prohlášení nicotnosti namísto zrušení rozhodnutí žalovaného. Prohlášení nicotnosti musí mít i při rozhodování odvolacího orgánu před zrušením rozhodnutí přednost, totéž platí v případě prohlášení nicotnosti rozhodnutí soudem dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Podání stěžovatele krajskému úřadu tedy mohlo mít stejný obsah, pouze jiné označení („odvolání“) a za této situace jeho neposouzení jako odvolání představuje nepřipustný formalismus. Stěžovateli nemusely být dle jeho přesvědčení podsouvány žádné jiné námitky, tvrzení, návrhy ani argumenty. Krajský úřad měl ohledně těch namítaných vad, které nezpůsobují nicotnost rozhodnutí žalovaného, posoudit podání stěžovatele jako odvolání a o něm rozhodnout. Na tom dle stěžovatele nic nemění ani jeho zastoupení advokátem.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil 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.).

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

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. 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

žaloby (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[24] 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).

[25] 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. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. odmítl pro nepřípustnost, neboť stěžovatel před podáním žaloby nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení.

[26] V první řadě je vhodné poznamenat, že krajský soud zcela případně vycházel ze zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, podle něhož i před podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jíž se žalobce domáhá ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovení nicotnosti tohoto rozhodnutí, je třeba vyčerpat řádný opravný prostředek ve správním řízení ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., je-li k dispozici, tedy ve správním řízení vedeném podle správního řádu zpravidla odvolání, neboť podle většinového stanoviska rozšířeného senátu byl odvolací správní orgán již v době vydání citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu oprávněn a zároveň i povinen v odvolacím řízení posoudit otázku nicotnosti odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a shledá-li tuto nicotnost, ať již z jakéhokoli důvodu, byl povinen ji prohlásit i ve výroku odvolacího rozhodnutí. Tím spíše pak tento závěr platí v současné době, kdy podle § 77 odst. 2 správního řádu, ve znění účinném od 1. 7. 2017, je nadřízený správní orgán povinen prohlásit nicotnost správního rozhodnutí, kdykoliv ji zjistí, a to bez ohledu na její důvod; bylo tedy odstraněno omezení podle právní úpravy před tímto datem, kdy byl nadřízený správní orgán oprávněn prohlásit nicotnost správního rozhodnutí pouze z důvodu absolutní věcné nepřislusnosti správního orgánu, který dané rozhodnutí vydal.

[27] Naopak podnět nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti, a to ani ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu, v jeho současném znění, účinném od 1. 7. 2017, nepředstavuje onen prostředek k vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, jehož existenci předpokládal zákonodárce při koncipování § 68 písm. c) s. ř. s., neboť jde skutečně o pouhý podnět, o němž není nadřízený správní orgán vůbec povinen rozhodnout; neshledá-li důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti (tedy k užití

pokračování

dozorčího prostředku), tuto skutečnost pouze do 30 dnů sdělí podateli odůvodněným přípisem.

[28] Tyto závěry, na nichž krajský soud založil své rozhodnutí o odmítnutí žaloby, stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňuje, ovšem tvrdí, že řádný opravný prostředek ve správním řízení vyčerpal, neboť jeho podání ze dne 27. 4. 2021, adresované Krajskému úřadu Pardubického kraje, mělo být dle svého obsahu, resp. z materiálního hlediska posouzeno jako odvolání proti rozhodnutí žalovaného.

[29] Nejvyšší správní soud musí především přisvědčit žalovanému v závěru o účelovosti argumentace stěžovatele, který, ač je od počátku zastoupen advokátem, se zjevně až z napadeného usnesení krajského soudu dozvěděl o své povinnosti vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení i v případě podání žaloby, jíž se domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného, a proto stěžovatel až v kasační stížnosti zcela změnil způsob, jakým dosud sám nahlížel na své podání krajskému úřadu ze dne 27. 4. 2021. Nejvyšší správní soud opakuje, že toto podání stěžovatel označil zcela přesně a způsobem nevzbuzujícím žádnou pochybnost jako „*podnět k prohlášení nicotnosti podle ust. § 77 odst. 3 správního řádu*“, a tomuto označení plně odpovídal i obsah tohoto podání. Stěžovatel v něm konstatuje, že rozhodnutí žalovaného vykazuje závažné vady, které ho činí nicotným, a proto stěžovatel podává podnět ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu k prohlášení nicotnosti tohoto rozhodnutí. Dále následuje výčet a podrobný rozbor vytýkaných vad rozhodnutí žalovaného nadepsaný jako „*Důvody nicotnosti*“. V závěru svého podání stěžovatel shrnuje, že rozhodnutí žalovaného je nicotné pro zcela neurčité označení předmětu řízení, chybějící označení účastníků řízení, absolutně neúčinné oznámení správního aktu účastníkům řízení a nedostatek podkladu k vydání tohoto rozhodnutí spočívající v nevyřešení občanskoprávních vztahů k předmětné komunikaci. „*V intencích shora uvedených*“ stěžovatel navrhl, aby krajský úřad v souladu s § 77 odst. 2 správního řádu prohlásil rozhodnutí žalovaného za nicotné.

[30] Vůle stěžovatele tedy zcela jednoznačně nejen dle označení, ale i obsahu daného procesního úkonu směřovala k uplatnění podnětu nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda, případně které stěžovatelem vytýkané vady rozhodnutí žalovaného by byly skutečně způsobilé nicotnost rozhodnutí žalovaného přivodit. Uvedený závěr dále podtrhuje i skutečnost, že stěžovatel zmiňovaný podnět uplatnil prostřednictvím svého zástupce přímo u krajského úřadu, nikoliv u žalovaného jakožto správního orgánu I. stupně, jak by měl dle § 86 odst. 1 správního řádu učinit v případě podání odvolání proti jeho rozhodnutí (byť v kasačním řízení stěžovatel nesprávně tvrdí opak). Již krajský úřad tedy postupoval zcela v souladu § 37 odst. 1 správního řádu i výše citovanou judikaturou správních soudů, když stěžovatelovo podání posoudil jako podnět nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu.

[31] Na tom nic nemění ani skutečnost, že při vyřízení tohoto podnětu krajský úřad zjevně nesprávně vycházel z předcházející, již neúčinné právní úpravy prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí nadřízeným správním orgánem, která, jak již bylo konstatováno, omezovala důvody prohlášení této nicotnosti pouze na absolutní věcnou

nepříslušnost. Nic nebrání stěžovateli, aby na toto pochybení při vyřízení jeho podnětu krajský úřad upozornil, případně, vzhledem k tomu, že podání podnětu dle § 77 odst. 3 správního řádu není omezeno žádnou lhůtou, tento podnět u krajského úřadu uplatnil opakovaně a dočkal se tak úplného posouzení všech jím tvrzených důvodů nicotnosti rozhodnutí žalovaného.

[32] Při posouzení povahy podání stěžovatele ze dne 27. 4. 2021 následně nepochybil ani krajský soud. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel v žalobě zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného dle jeho názoru vykazuje závažné vady, které ho činí nicotným. Následně v rámci vymezení žalobních bodů ohledně těchto vytýkaných vad v podstatě zopakoval svou argumentaci uvedenou již ve zmiňovaném podnětu krajskému úřadu a v pasáži věnované přípustnosti správní žaloby stěžovatel uvedl: „Podle ust. § 68 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podaná pouze z důvodu tvrzené nicotnosti přípustná jen tehdy, domáhal-li se žalobce vyslovení nicotnosti před správním orgánem. V této souvislosti žalobce uvádí, že dne 27. 4. 2021 podal podnět ke Krajskému úřadu Pardubického kraje jako nadřízenému správnímu orgánu ve smyslu ust. § 77 odst. 2 správního řádu. Nadřízený správní orgán se však s podnětem dostatečně nevypořádal, když ve svém stanovisku pouze konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci věcné příslušnosti Obecního úřadu Cotkyně. (...) Ve vztahu k ust. § 68 písm. c) soudního řádu správního však byla naplněna podmínka přípustnosti správní žaloby, když se žalobce domáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem.“

[33] Stěžovatel sám tedy v žalobě považoval své podání krajskému úřadu za podnět dle § 77 odst. 3 správního řádu, jehož uplatnění pokládal (byť nesprávně) dle § 68 písm. c) s. ř. s. za podmínku přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je, ve smyslu tohoto ustanovení, tvrzená nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí. Za těchto okolností tedy tím spíše nemohl krajský soud podsouvat podání stěžovatele ze dne 27. 4. 2021 jiný smysl a obsah, než který mu přisuzoval v žalobě sám stěžovatel, a ani krajský soud tudíž nebyl povinen zabývat se v rámci posuzování přípustnosti žaloby otázkou, zda, případně které vady rozhodnutí žalovaného vytýkané stěžovatelem v jeho podání krajskému úřadu byly skutečně způsobilé nicotnost rozhodnutí žalovaného přivodit. Tak daleko zákonná povinnost posuzovat každé podání dle jeho obsahu skutečně nesahá, takže napadené rozhodnutí krajského soudu není ani v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, tím méně pro nesrozumitelnost.

[34] Konečně je vhodné též zdůraznit, že i kdyby hypoteticky Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že jeho podání krajskému úřadu je možné posoudit dle jeho obsahu jako odvolání proti rozhodnutí žalovaného, nemohl by dospět k závěru, že je jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného, tedy správního orgánu I. stupně, projednatelná. Povinnost dle § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpat před podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nejprve řádné opravné prostředky ve správním řízení, totiž v sobě zahrnuje i povinnost vyčkat, jak odvolací orgán o tomto opravném prostředku rozhodne, a teprve od doručení tohoto rozhodnutí žalobci, jedná-li se o konečné rozhodnutí v daném správním řízení, se odvíjí, jak již konstatoval krajský soud, lhůta pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), přičemž žalovaným se stává právě správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). Pokud žalobce sice podá proti správnímu rozhodnutí I. stupně řádný opravný prostředek, avšak nevyčká rozhodnutí o tomto opravném

pokračování

prostředku a namísto toho se rovnou obrátí na správní soud s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, musí být jeho žaloba odmítnuta pro předčasnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[35] Domnívá-li se tedy nadále stěžovatel, i přes výše uvedené závěry, že jeho podání měl krajský úřad posoudit jako odvolání proti rozhodnutí žalovaného a měl tedy povinnost o něm (po provedení úkonů žalovaným jakožto správním orgánem I. stupně v odvolacím řízení dle § 86 a § 88 správního řádu) rozhodnout, má k dispozici jiný prostředek ochrany, a to žalobu proti nečinnosti správního orgánu (v tomto případě krajského úřadu) dle § 79 a násl. s. ř. s., kterou je stěžovatel po vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení (podnětu dle § 80 odst. 3 správního řádu) oprávněn se ve lhůtě stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s. domáhat toho, aby krajský soud uložil žalovanému krajskému úřadu povinnost vydat ve věci ve stanovené lhůtě odvolací rozhodnutí. Teprve takové rozhodnutí odvolacího orgánu, nebylo-li by pro stěžovatele příznivé (ať již by bylo vydáno dle § 92 odst. 1 správního řádu nebo po věcném přezkumu dle § 90 správního řádu), by stěžovatel následně mohl napadnout žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.

[36] Nejvyšší správní soud dodává, že byť má krajský soud dle ustálené judikatury za běžných okolností povinnost za situace, kdy žalobce zvolil nesprávný žalobní typ a přitom by bylo možné žalobu změnit tak, aby byla projednatelná, na tuto skutečnost před odmítnutím žaloby žalobce upozornit a umožnit mu tuto změnu žaloby navrhnout, v nyní posuzované věci krajský soud takovou povinnost rozhodně neměl. Jak již bylo konstatováno, krajský soud neměl žádný důvod se domnívat a proti výslovné vůli stěžovatele za něj domýšlet, že stěžovatelovo podání krajskému úřadu je něčím jiným, než za co ho sám stěžovatel v žalobě považoval.

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 nad rámec běžné administrativní činnosti 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 3. prosince 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

