



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Dr. Ing. S. M.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Bílkem, advokátem se sídlem ul. Sdružení 25, 140 00 Praha 4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, proti rozhodnutí ze dne 4. 8. 2003, č. j. ODSH/4925/03/V1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2005, č. j. 10 Ca 105/2005-36,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Odměna advokáta JUDr. Jiřího Bílka **se určuje** částkou 2150 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Městského úřadu Prachatic ze dne 29. 5. 2003 byl žalobce shledán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu; za to mu byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 500 Kč.

Žalobce napadl toto rozhodnutí dne 12. 6. 2003 blanketním odvoláním (doplněným dne 15. 7. 2003); o něm rozhodl žalovaný dne 4. 8. 2003 tak, že změnil výrok rozhodnutí

vydaného v I. stupni (shledal žalobce vinným, ovšem nikoli z jednoho, nýbrž ze dvou přestupků; povinnost uhradit pokutu a náklady přestupkového řízení ponechal nedotčenu).

Dne 15. 7. 2003 podal žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobu „*na ochranu před nezákonným zásahem a před nečinností správního orgánu*“; jako žalované zde označil jednak Celní úřad Strážný, jednak Městský úřad Prachatice, a zformuloval čtyři žalobní petity. Ve vztahu k Městskému úřadu Prachatice se třetím petitem domáhal toho, aby tento úřad zohlednil jeho odvolání a konstatoval, že jeho příjezd na hranice (vozidlem zde blíže určeným), který byl celními orgány prokázán, nemůže vést k uložení pokuty za přestupek ve výši 2000 Kč. Dále by soud (v souladu se čtvrtým petitem) měl Městskému úřadu Prachatice přikázat, aby se z podkladů předložených celním orgánům přesvědčil, že dovezené vozidlo je i nadále ve vlastnictví žalobcovy rodiny v SRN a je způsobilé k provozu na veřejných komunikacích, a aby upustil od uložení pokuty. Dalším podáním ze dne 21. 8. 2003 pak žalobce polemizoval s postojem celních orgánů a doložil některé písemnosti vztahující se k celnímu řízení.

Krajský soud vyzval žalobce usnesením ze dne 21. 7. 2003 (doručeným dne 10. 9. 2003) k doplnění žalobních petitů; na to žalobce reagoval dne 11. 10. 2003 podáním „*upřesněné a aktualizované žaloby*“. Část IV žaloby, která se vztahovala k Městskému úřadu Prachatice, nedoznala žádných změn; třetí petit byl změněn v údajích o výši pokuty (2500 Kč namísto 2000 Kč), ve čtvrtém petitu pak žalobce žádal, aby soud přikázal oběma žalovaným upustit od všech projevů znevýhodnění příslušníka německé národnostní menšiny v ČR.

Usnesením ze dne 10. 11. 2003 odmítl krajský soud žalobu proti rozhodnutí Městského úřadu Prachatice pro předčasnost, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení. Žalobce sice brojil proti rozhodnutí i odvoláním, ovšem žalobou se domáhal přezkoumání rozhodnutí u soudu ještě předtím, než rozhodnutí přezkoumal Krajský úřad Jihočeského kraje jakožto odvolací orgán. Usnesení bylo žalobci doručeno dne 8. 12. 2003.

Žalobce napadl toto usnesení kasační stížností, kterou k výzvě soudu doplnila ustanovená advokátka. Jako druhého žalovaného již neoznačila Městský úřad Prachatice, nýbrž Krajský úřad Jihočeského kraje, a jako předmět žaloby označila rozhodnutí posledně jmenovaného orgánu ze dne 4. 8. 2003; poukázala přitom na žalobcovo podání ze dne 21. 8. 2003. Tímto podáním, jímž žalobce podle jejího názoru brojil proti zmíněnému rozhodnutí ze dne 4. 8. 2003, byl zhojen původní nedostatek podmínky řízení; žaloba by proto měla být meritorně projednána.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl (shledal totiž nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů), usnesení krajského soudu ze dne 10. 11. 2003 zrušil svým rozsudkem ze dne 15. 12. 2004 a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud pak, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyzval žalobce k odstranění vad žaloby ze dne 15. 7. 2003. Ustanovený advokát k výzvě mj. upřesnil, že tato žaloba je žalobou proti rozhodnutí správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], konkrétně Krajského úřadu Jihočeského kraje; petit pak má znít na zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Dále pak vznášel věcné námitky proti závěrům správních orgánů. Krajský soud následně advokáta upozornil, že rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje bylo vydáno 4. 8. 2003, a v době podání původní žaloby tedy neexistovalo; na to advokát sdělil, že vedle žaloby ze dne 15. 7. 2003 bylo ke krajskému soudu dne 21. 8. 2003 podáno ještě doplnění žaloby a dne 11. 10. 2003 byla podána další žaloba

(sepsaná 10. 10.) ve stejné věci a se stejnými účastníky. Tato další žaloba byla podána po doručení rozhodnutí krajského úřadu; je ji tedy třeba považovat za žalobu řádně podanou.

Usnesením ze dne 17. 6. 2005 vyloučil krajský soud žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu k samostatnému projednání; usnesením ze dne 9. 9. 2005 ji pak odmítl pro předčasnost. Zdůraznil přitom, že nesprávné podání žaloby před započítáním běhu dvouměsíční lhůty ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. nemůže být zhojeno ani v případě, že v mezidobí (tj. před rozhodnutím soudu, jímž se řízení končí) lhůta počala běžet. Žalobce podal žalobu dne 15. 7. 2003, krajský úřad však rozhodl až dne 4. 8. 2003. Procesní význam má přitom jen tato původní žaloba; další podání jsou jen jejími doplněními a upřesněními.

Žalobce napadl usnesení kasační stížností; v jejím doplnění namítal, že krajský soud zcela pominul jeho podání ze dne 10. 10. 2003, které je nadepsáno „*žaloba na ochranu před nezákonným zásahem a před nečinností správního orgánu*“ a které bylo podáno po doručení napadaného rozhodnutí krajského úřadu. I když soud toto podání, které bylo označeno spisovou značkou předchozího podání, považoval jen za doplnění původní žaloby, podle žalobce je třeba je považovat za samostatnou žalobu, podanou ve dvouměsíční lhůtě proti rozhodnutí krajského úřadu. Vady této žaloby byly odstraněny podáními ze dne 9. 5. 2005 a 6. 6. 2005. Zvláště v tomto posledním podání se žalobcův advokát odvolával na žalobu ze dne 10. 10. 2003 a žádal její projednání; s tím se však krajský soud vůbec nevyrovnal. Neobstojí jeho názor, že podání ze dne 10. 10. 2003 je jen upřesněním podání předchozího: naopak se jedná o samostatné podání, které buď odstranilo vadu předchozího podání napadajícího nepravomocné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nebo které je třeba považovat za novou žalobu ve věci.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti snesl množství argumentů popírající žalobcův názor na věc samu; k předčasnosti žaloby, jak ji shledal krajský soud, se nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

Podstata žalobcovy argumentace spočívá v tom, že předmět žaloby – tedy zrušení rozhodnutí o přestupku vydaného Městským úřadem Prachatice v I. stupni – se v průběhu řízení o ní změnil, a to jaksi automaticky, pouhým plynutím času: jakékoli podání vyjadřující nesouhlas s tím, jak dané přestupkové řízení skončilo, a adresované soudu poté, co bylo žalobci oznámeno rozhodnutí vydané v II. stupni, tak podle žalobce zpochybňuje právě zákonnost rozhodnutí vydaného v II. stupni; s tímto názorem se však zdejší soud neztotožňuje.

Mezi základní náležitosti podání ke správnímu soudu (§ 37 odst. 3 s. ř. s.) patří údaj o tom, proti komu podání směřuje a co se jím navrhuje; v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu půjde o označení žalovaného správního orgánu a o návrh výroku rozsudku. Taková žaloba musí dále ve smyslu § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s. obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho oznámení žalobci. Původní žaloba ze dne 15. 7. 2003 jasně označovala dva žalované: Celní úřad Strážný a Městský úřad Prachatice. Bez ohledu na označení na rubru bylo z žaloby samotné zřejmé, že oba žalované orgány vydaly v žalobcově věci rozhodnutí o přestupku. To naznačovaly i žalobní petity: v nich se žalobce po žalovaných mj. domáhal, aby správní orgány „*zohlednily odvolání*“ u nich podaná (v případě městského úřadu šlo o „*odvolání ze dne 24. 12. 02 s dodatkem z 2. 05. 03*“). V žalobě se neobjevila (pozn.: dále bude řeč jen o té části žaloby, která brojila proti pokutě za přestupek proti bezpečnosti silničního provozu, uložené městským úřadem) žádná zmínka

o tom, zda žalobce napadl rozhodnutí městského úřadu (které bylo v kopii přiloženo v žalobě) odvoláním, popř. kdy tak učinil. Naopak se tu žalobce zmiňuje o „rozhodnutí o placení pokuty ve výši 2000 Kč ze dne 15. 10. 02“, o „podání ze dne 2. 05. 03“ a konečně o „novém rozhodnutí (případně připsu) ze dne 29. 5. 03“, jakož i o „podání ze dne 12. 06. 03“. K žalobě pak byl mj. připojen příkaz o uložení pokuty za přestupek, vydaný dne 15. 10. 2002 Okresním úřadem Prachatice, žalobcovo podání k městskému úřadu ze dne 2. 5. 2003 a rozhodnutí městského úřadu o přestupku ze dne 29. 5. 2003. Připojena byla rovněž žalobcova žádost ze dne 12. 6. 2003, ve které žalobce zejména žádá autoremeduru rozhodnutí ze dne 29. 5. 2003, a nebyla-li by možná, podává do tohoto rozhodnutí odvolání.

Aby si krajský soud ujasnil povahu žaloby, vyzval žalobce mj. k tomu, aby označil napadené rozhodnutí a den jeho doručení. Žalobce pak v podání ze dne 11. 10. 2003 setrval na tom, že městský úřad by měl „zohlednit“ odvolání ze dne 24. 12. 2002 s dodatkem ze dne 2. 5. 2003. Krajský soud nato vyzval městský úřad ke sdělení, zda a kdy se žalobce proti rozhodnutí vydanému v I. stupni odvolal a zda, kdy a jak bylo o jeho odvolání rozhodnuto. Městský úřad dne 6. 11. 2003 sdělil, že odvolání podáno bylo (blanketní dne 12. 6. 2003, dne 15. 7. 2003 bylo zdůvodněno), nevěděl ovšem, zda o něm již bylo rozhodnuto.

První zmínka ze strany žalobce o Krajském úřadu Jihočeského kraje a jeho rozhodnutí ze dne 4. 8. 2003 se poprvé objevuje až v kasační stížnosti ze dne 4. 2. 2004; argumentuje se zde podáním ze dne 21. 8. 2003, které údajně brojí proti tomuto rozhodnutí, a zhojilo tak původní nedostatek podmínky řízení. Toto tvrzení ovšem neobstojí: podání ze dne 21. 8. 2003, jak uvedeno výše, se vůbec netýkalo rozhodnutí o přestupku proti bezpečnosti silničního provozu. Dále jsou krajský úřad a jeho rozhodnutí označeny v doplnění žaloby ze dne 9. 5. 2005 a v podání ze dne 13. 6. 2005; zde se žalobce dovolává upřesnění žaloby ze dne 11. 10. 2003, které podle něj obsahuje podrobné vyličení rozhodných skutečností.

Žalobce se ovšem mýlí, domnívá-li se, že toto podání by mělo být věcně projednáno - ať už ve spojení s původní žalobou, nebo samostatně: to vynikne ve srovnání se zněním původní žaloby ze dne 15. 7. 2003, jak bylo popsáno výše, i s obsahem ostatních podání vůči krajskému soudu. V prvé řadě je třeba zdůraznit, že podání ze dne 11. 10. 2003 je přímou reakcí na výzvu krajského soudu, doručenou žalobci dne 10. 9. 2003. To plyne jednak z podání ze dne 11. 9. 2003, v němž žalobce požádal o prodloužení lhůty k odstranění vad žaloby právě do 11. 10.; jednak je to ale zřejmé i ze samotného podání ze dne 11. 10. 2003. Podání je označeno jako „upřesněná a aktualizovaná žaloba“ dodaná „dle příkazu soudu“ a soud se tu žádá o další výzvu k upřesnění původní žaloby, pokud by jí bylo třeba. Označení úkonu však není rozhodující (neobstojí tak poukaz žalobce na to, že druhá strana podání ze dne 11. 10. 2003 je nadepsána „žaloba...“; jedná se ostatně jen o převzatou prvou stranu původní žaloby, změněnou v údajích o datu podání, číslu jednacím přiděleném krajským soudem a počtu stejnopisů podání): podstatný je jeho obsah. Ten – jak nelze než zopakovat – nijak nesvědčí o tom, že by se jednalo o zcela novou věcně projednatelnou žalobu směřující proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje. Podání totiž nepřináší do věci vůbec nic nového, a to ani ve vztahu k rozhodnutí městského úřadu, natož aby se jakkoli zmiňovalo o rozhodnutí jiného orgánu. Krajský úřad tu není nijak označen, a z obsahu podání či z připojených písemností ani jinak nevyplývá, že by žalovaným měl být právě on. Chybí tu ostatně to nejdůležitější – tedy jeho rozhodnutí, které v té době bylo již vydáno i doručeno žalobci. I pouhé připojení tohoto rozhodnutí k žalobě, v níž je jako žalovaný označen orgán I. stupně, by v krajském soudu vzbudilo pochyby o předmětu žaloby a vedlo by jej k výzvě vůči žalobci. Ten by pak mohl upřesnit, které rozhodnutí napadá,

a soud by si tak mohl ujasnit, kdo je v této věci žalovaným. K takovému postupu však žalobce nedal soudu důvod.

Není podložený ani žalobcův názor, že podání ze dne 11. 10. 2003 odstranilo nedostatek původní žaloby, která byla předčasná. Texty obou podání jsou totožné; jediné, v čem se obě podání liší, je změna petitů. I když se však petity změnily co do požadovaného plnění, nezměnilo se označení žalovaného: v třetím petitu jím i nadále zůstal Městský úřad v Prachaticích. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice není žalovaný určován tvrzením žalobce, nýbrž jej určuje zákon (žalovaným je podle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla); aby však správní soud mohl jednat s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s orgánem chybně označeným v žalobě, musí být ze žaloby alespoň náznakem patrné, že ve věci proběhlo odvolací řízení a jak skončilo. Žádný takový náznak se neobjevil ani v původní žalobě, ani v doplnění ze dne 11. 10. 2003. Soud získal informace o odvolacím řízení jen v důsledku vlastní iniciativy: dozvěděl se však pouze tolik, že odvolání bylo podáno, prozatím s nejasným výsledkem; postupoval tak správně, pokud žalobci vytkl nevyčerpání opravných prostředků a žalobu z tohoto důvodu odmítl. Z žádného žalobcova úkonu nebylo možno ani při nejlepší vůli dovodit, že by žalobce brojil též proti rozhodnutí krajského úřadu, v době vydání usnesení krajského soudu již pravomocnému; není tedy pravda, že by si krajský soud vyložil podání ze dne 11. 10. 2003 nesprávně a že by je jen vlastním mylným úsudkem nerozpoznal jako podání napadající rozhodnutí krajského úřadu. I zdejší soud pokládá za nezpochybnitelné, že i podání ze dne 11. 10. 2003 směřovalo jen proti městskému úřadu a jeho rozhodnutí. Nejen že nic jiného není v podání ani vyjádřeno, ale s ohledem na obšírné a podrobné líčení všech okolností, jaké je příznačné pro ostatní žalobcova podání, lze soudit, že žalobce nic takového vyjádřit ani nemínil: kdyby to v úmyslu měl, jistě by se nezdráhal to sdělit a i rozhodnutí odvolacího orgánu podrobit svým výtkám.

To, že ve věci opravdu rozhodl v posledním stupni odvolací orgán (a kdy a s jakým výsledkem tak učinil) se stalo zjevným až v doplnění kasační stížnosti ze dne 4. 2. 2004; krajský soud tak mohl s touto novou skutečností pracovat až v novém řízení, poté, co jeho původní usnesení ze dne 10. 11. 2003 bylo zrušeno. Ani nově nabytá jistota o tom, kdo je tedy vlastně žalovaným, však již nemohla žalobci přinést meritorní projednání jeho věci. Žalovaným totiž již byl s určitostí krajský úřad jakožto odvolací orgán, a ustanovený advokát tak správně dovodil, že předmětem žaloby má být zrušení rozhodnutí orgánu pasivně legitimovaného, nikoli orgánu I. stupně; to však již nemohlo nic změnit na tom, že rozhodnutí odvolacího orgánu nebylo v době podání žaloby ze dne 15. 7. 2003 ještě vydáno.

Posuzovat lhůty k napadení rozhodnutí u soudu lze přitom jen ve vztahu k této žalobě; není rozumný důvod k tomu, aby další podání činěné v průběhu již zahájeného řízení a argumentující stejnými skutkovými i právními okolnostmi bylo považováno za novou žalobu: jsou-li původní i následné podání navzájem totožné, není tu žádná novost. Ostatně není zřejmé, proč by mělo být novou žalobou právě podání ze dne 10. 11. 2003, a ne některé jiné žalobcovo podání adresované soudu v průběhu řízení. Snad proto, že má formální strukturu žaloby; k tomu však došlo jen proto, že žalobce (zřejmě pro zvýšení přesvědčivosti svých tvrzení) nereagoval na výzvu soudu pouze přepracováním žalobních petitů (jak to od něj soud žádal), ale zaslal soudu znovu celou žalobu (mírně pozměněnou v některých odstavcích týkajících se celního přestupku). Nadbytečná sdělení sice v tomto případě neškodí, ale zároveň nemohou přetvořit doplňující podání učiněné k výzvě soudu v novou žalobu.

Žádné doplnění původní žaloby pak nemůže zhojit její nedostatek spočívající v předčasnosti: žaloba zkrátka předčasná byla, tato skutečnost nastala již k 15. 7. 2003 a krajský soud ji svým pozdějším usnesením jen deklaroval. Žalobce se může v takovém případě domoci svých práv jen tak, že napadne správné rozhodnutí (tedy rozhodnutí odvolacího orgánu), a to v zákonné lhůtě. O tom by soud žalobce poučil již po podání původní žaloby, kdyby žalobce dal najevo, že tu nějaké rozhodnutí odvolacího orgánu je: žalobce to však neučinil, a nemůže tak soudu vyčítat to, co přivodil sám. Soud se o dalším osudu rozhodnutí městského úřadu informoval sám; o tom, že rozhodnutí bylo napadeno odvoláním, se však dozvěděl až 6. 11. 2003, tedy až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu (počítáno od pravděpodobného data doručení uváděného v kasační stížnosti, tedy od 3. 9. 2003). To, že již bylo vydáno rozhodnutí o odvolání, soud v té době nevěděl, a jakékoli jeho úvahy o lhůtách k podání žaloby a následné poučování žalobce by se tak neměly o co opřít. Především má ale poučovací povinnost soudu své meze: není věcí soudu, aby žalobci abstraktně a jen pro informaci objasňoval správný procesní postup, pokud z žalobcových procesních úkonů nevyplynulo, že by mu takového poučení bylo třeba a že by se bez něj nedomohl soudního přezkumu.

Žalobce se svou námitkou tedy neuspěl. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly. Advokátu, jenž byl žalobci ustanoven soudem, náleží mimosmluvní odměna za dva úkony právní služby ve výši 2000 Kč a paušální náhrada výdajů ve výši 150 Kč [§ 11 odst. 1 písm. c), d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve spojení s čl. II vyhlášky č. 276/2006 Sb.], celkem tedy 2150 Kč. Nejvyšší správní soud přitom nevyhověl žádosti ustanoveného advokáta o zvýšení mimosmluvní odměny, která byla odůvodněna mimořádnou časovou náročností úkonů v této věci, plynoucí z osobnosti zastoupeného a jeho činnosti předtím, než mu byl ustanoven advokát. Soud připouští, že žalobcova podání jsou nadprůměrně hojná, doplněná četnými přílohami, obšírná a osobně zabarvená, což znesnadňuje jejich studium; to však ještě nesvědčí o mimořádné časové náročnosti úkonů, jak ji chápe judikatura. Úkonem časově náročným je totiž zpravidla úkon vykonávaný mimo stanovenou pracovní dobu advokátní kanceláře, tedy zpravidla v pozdních večerních a nočních hodinách, jakož i o sobotách, nedělích a svátcích (srov. rozhodnutí Vrchního soud v Olomouci ze dne 8. 1. 2001, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 2/2002, str. 76). To, že by úkony v žalobcově věci byly tohoto charakteru, ustanovený advokát netvrdí; samotné studium podkladů nutných k sepsání podání k soudu – jakkoli může vyplnit značnou část advokátovy pracovní doby – se pak do výše odměny nepromítá.

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

V Brně dne 30. listopadu 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu