



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Vimperk**, se sídlem Steinbrenerova 6/2, Vimperk, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 5. 2016, č. j. 10 A 223/2015 – 18,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 5. 2016, č. j. 10 A 223/2015 – 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce v podání ze dne 22. 12. 2015 označeném jako „*žaloba proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. OD 24385/13-ČER 4761/2013*“ uváděl, že dne 8. 8. 2015 podal odpor proti příkazu ze dne 20. 11. 2013, jímž mu žalovaný uložil pokutu ve výši 1500 Kč. Tento odpor bylo dle názoru žalobce třeba považovat za včasný. Petitem se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, včetně souvisejícího rozhodnutí prvního stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) vyzval žalobce usnesením ze dne 21. 4. 2016, č. j. 10 A 223/2015 – 15, aby ve lhůtě deseti dnů od jeho doručení odstranil vady žaloby a uvedl ji do souladu s platnou právní úpravou. V záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) následně žalobu podle § 37 odst. 5

zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl. Krajský soud v napadeném usnesení předně uvedl, že z důvodu zjevného rozporu mezi označením žaloby a formulací žalobního petitu nebylo zcela zřejmé, o jaký druh žaloby se jedná, a tak bylo třeba tento nesoulad odstranit. Usnesením č. j. 10 A 223/2015 – 15 proto žalobci návodným způsobem uložil, aby vady žaloby odstranil, a poučil ho také o následcích nevyhovění výzvě. Žalobce obdržel toto usnesení dne 25. 4. 2016, lhůta k odstranění vad uplynula dne 5. 5. 2016. Krajský soud konstatoval, že žalobce během stanovené lhůty ani později do doby rozhodování soudu neodstranil vady žaloby a na usnesení s výzvou nereagoval. Protože bez odstranění vad žaloby nebylo možno v řízení pokračovat, neboť nebyl jednoznačně určen předmět řízení, krajský soud žalobu odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky stěžovatele

[3] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., ve které uvedl, že odstranil vady žaloby dne 9. 5. 2016, ale lhůta pro odstranění vad uplynula již dne 5. 5. 2016. Napadené usnesení však bylo stěžovateli doručeno a nabylo právní moci dne 10. 5. 2016, tj. poté, co již byly vady žaloby odstraněny. Stěžovatel uznal, že výzvě krajského soudu vyhověl pozdě, avšak zastával názor, že by mělo být napadené usnesení zrušeno. Krajským soudem stanovená lhůta byla lhůtou soudcovskou, jejíž povaha nebyla prekluzivní, a stěžovatel tedy měl právo odstranit vady žaloby i později, a to až do doby vydání rozhodnutí ve věci, což učinil. V tomto kontextu se stěžovatel dovolával analogie s postupem při neuhrazení soudního poplatku.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti shrnul průběh správního řízení, zejména okolnosti doručování příkazu, a konstatoval, že na podněty stěžovatele reagoval vždy včas. V replice ze dne 26. 6. 2016 pak stěžovatel poukazoval na to, že žalovaný pouze zopakoval své dřívější vyjádření k žalobě, předmětem kasační stížnosti však není posouzení nečinnosti žalovaného, nýbrž zákonnost napadeného usnesení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 – 60 (všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), judikoval, že *„[s]oud je po zahájení řízení povinen dle obsahu žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany tvrzení žalobce odpovídá, pokud tak nemůže bez pochybností učinit (například*

pokračování

z důvodu rozporu mezi obsahem žaloby a navrhaným typem řízení), pak je namíste odstranit tyto vady žaloby postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu; nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. Tento postup je zcela v souladu s povinností soudu posuzovat úkony účastníků dle jejich obsahu a nikoli formy.“ V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, je žalobu třeba posuzovat pro účely určení jejího typu podle obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom závazný petit.

[8] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze stěžovatelovy žaloby nebylo patrné, čeho se stěžovatel domáhal, resp. o jaký žalobní typ šlo, neboť petit nekorespondoval s obsahem žaloby. Stěžovatel dle žalobního obsahu nebrojil proti konkrétnímu rozhodnutí žalovaného, popř. správního orgánu prvního stupně (žádný takový orgán ani nezmínil), nicméně v petitu navrhoval zrušení blíže neurčeného napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud tudíž postupoval správně, když stěžovatele vyzval k opravě vad žaloby tak, aby z ní bylo patrné, o jaký žalobní typ se jedná, a odstranil její vnitřní rozpornost. Lze však poznamenat, že krajský soud se zaměřil na nesoulad mezi označením žaloby a jejím petitem, přitom pozornost bylo třeba ve smyslu shora citované judikatury věnovat zejména nesouladu mezi obsahem žaloby a jejím petitem a s tím související nejednoznačností celého podání. Toto pochybení krajského soudu však nepředstavuje takovou vadu, jež by měla za následek nezákonnost napadeného usnesení, neboť i tak bylo z usnesení č. j. 10 A 223/2015 – 15 seznatelné, že vady žaloby spočívají v její nesrozumitelnosti a lze je odstranit tím, že stěžovatel uvede, čeho se domáhá (zda zrušení rozhodnutí, či ochrany proti nečinnosti, nebo před nezákonným zásahem).

[9] Důvod pro zrušení napadeného usnesení však Nejvyšší správní soud shledal v tom, že stěžovatelova žaloba byla odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s. pro nevyhovění výzvě krajského soudu.

[10] V rozsudku ze dne 6. 10. 2004, č. j. 2 Azs 117/2004 – 54, publ. pod č. 648/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy žalobce doplnil své podání až po lhůtě stanovené krajským soudem k tomuto doplnění, avšak současně sedm dní přede dnem vydání usnesení soudu, jímž bylo žalobcovo podání odmítnuto. Nejvyšší správní soud za této situace konstatoval, že lhůtu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. je třeba považovat „za lhůtu soudcovskou a z jejího nedodržení není možno automaticky ze zákona dovozovat možnost, resp. povinnost soudu k pozdějšímu doplnění nepřihlédnout (...) Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v případech, kdy účastník řízení doplní své podání sice po lhůtě stanovené soudem k tomuto doplnění, avšak ještě před vydáním samotného rozhodnutí ve věci, nejsou bez dalšího splněny podmínky pro odmítnutí návrhu podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť je třeba (...) vždy zkoumat, zda pouhá skutečnost, že nebylo doplněno ve lhůtě, brání pokračování v řízení, resp. rozhodnutí ve věci. Lze předpokládat, že tomu tak bude ve skutečně výjimečných případech“ (důraz přidán).

[11] Nejvyšší správní soud po prostudování spisu krajského soudu zjistil, že usnesení č. j. 10 A 223/2015 – 15 obsahující výzvu k odstranění vad žaloby bylo stěžovateli doručeno dne 25. 4. 2016. V něm stanovená desetidenní soudcovská lhůta tedy uplynula,

jak správně poznamenal krajský soud, dne 5. 5. 2016. Stěžovatel na výzvu reagoval až podáním ze dne 9. 5. 2016 (založeným na č. 1. 23 spisu krajského soudu), které bylo toho dne taktéž odesláno i doručeno do datové schránky krajského soudu, a to konkrétně ve 22:03:37 hod. Toto stěžovatelovo podání je v soudním spise zařazeno až za napadeným usnesením ze dne 9. 5. 2016, jež bylo odesláno i doručeno do datové schránky obou účastníků následujícího dne, tj. 10. 5. 2016.

[12] S ohledem na datum a zejména čas odeslání podání ze dne 9. 5. 2016 lze konstatovat, že bylo učiněno nejen po uplynutí stanovené soudcovské lhůty, ale zřejmě také poté, co se krajský soud na rozhodnutí, jímž se řízení končí, usnesl. Napadené usnesení nicméně nebylo veřejně vyhlášeno, a proto jím krajský soud podle § 55 odst. 2 s. ř. s. nebyl až do okamžiku jeho doručení některému z adresátů vázán (srov. také POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*, Praha: Leges, 2014, s. 486). Stěžovatel tudíž reagoval na výzvu krajského soudu ještě před tím, než začalo napadené usnesení vyvolávat jakékoliv účinky ve vztahu k účastníkům nebo krajskému soudu samotnému, a tedy v době, kdy je krajský soud mohl změnit či zrušit (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 As 66/2010 - 84, nebo také výklad k obsahově obdobnému § 170 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, uvedený v komentářové literatuře, např. BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád*, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 787, nebo SVOBODA, K. a kol. *Občanský soudní řád: komentář*, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 590).

[13] Protože krajským soudem stanovená desetidenní lhůta k odstranění vad žaloby nebyla lhůtou propadnou a krajský soud nebyl napadeným usnesením před jeho doručením účastníkům vázán, nebránilo mu nic v tom, aby na stěžovatelovo podání ze dne 9. 5. 2016 reagoval tak, že by do soudního spisu učinil poznámku o tom, že ho napadené usnesení dosud nezavazuje, načež by upustil od jeho rozeslání účastníkům řízení. Krajský soud však takto nepostupoval, když zřejmě nedopatřením ke stěžovatelovu podání vůbec nepřihlížel a odeslal napadené usnesení do datových schránek účastníků (lze se přitom domnívat, že tomu tak mohlo být proto, že se podání stěžovatele ještě nacházelo na podatelně a nebylo do příslušného soudního spisu včas zaevidováno, což však v žádném případě nemůže jít k tíži účastníků řízení).

[14] Nejvyšší správní soud v zájmu zachování práva na přístup k soudu a zamezení přílišnému formalismu při posuzování náležitostí žaloby interpretuje § 37 odst. 5 ve spojení s § 55 odst. 2 s. ř. s. tak, že vady žaloby je primárně nutno odstranit ve lhůtě soudem k tomu určené, nicméně je třeba přihlídnout i k podání stěžovatele, které sice bylo učiněno po této lhůtě, avšak ještě před tím, než soud ve věci závazně rozhodl.

[15] Jelikož soudní řád správní obsahuje ustanovení, pomocí jejichž výkladu lze posuzovanou situaci řešit (viz předchozí odstavec), nepokládal Nejvyšší správní soud za potřebné zvažovat analogickou aplikaci § 9 odst. 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, jakožto prostředku *ultima ratio*, jak navrhoval stěžovatel.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud v tomto rozsudku pokládal za klíčové to, kdy byl soud usnesením o odmítnutí žaloby vázán ve smyslu § 55 odst. 2 s. ř. s., nepopřel tím svůj závěr vyslovený ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 Asz 117/2004 –

pokračování

54, v němž považoval za podstatné to, kdy bylo odmítavé usnesení vydáno. V naposledy zmiňovaném rozsudku se totiž zdejší soud otázkou vázanosti již vydaným usnesením vůbec nezabýval, když v centru jeho zájmu byla povaha lhůty stanovené podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Skutkové okolnosti právě souzené věci odůvodňují, aby bylo bráno v úvahu i znění § 55 odst. 2 s. ř. s.

[17] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu, „[p]okud krajský soud při úvaze, zda podání žalobce obsahuje všechny náležitosti, aby bylo soudně projednatelné, nedopatřením nepřihlédne k 'doplnění žaloby', je třeba jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby zrušit bez ohledu na to, zda tímto doplněním byly nedostatky žaloby fakticky odstraněny, či nikoli. Takové posouzení náleží krajskému soudu“ (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2011, č. j. 8 As 24/2011 – 60, shodně též rozsudek ze dne 14. 11. 2013, č. j. 4 Ads 98/2013 – 15). Úkolem krajského soudu v dalším řízení tedy bude přihlédnout k podání ze dne 9. 5. 2016 a posoudit, zda stěžovatel odstranil vady žaloby, a následně zkoumat, zda jsou ve věci splněny i ostatní podmínky řízení, aby mohl meritorně rozhodnout.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. června 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu