



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) S. K., b) Ing. arch. J. K., c) D. M.**, všichni zastoupeni Mgr. Petrem Opletalem, advokátem se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I. Mgr. J. H., II. Mgr. J. H.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 10. 2016, č. j. 52 A 88/2015 – 80,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 5. 10. 2016, č. j. 52 A 88/2015 – 80, odmítl žalobu, kterou žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2015, č. j. KrÚ-37958/100/2015/OMSŘI/MV-3.

[2] Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že žalobci na prvním listu žaloby jasně deklarovali, že jejich úmyslem bylo podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2015, č. j. KrÚ-37958/100/2015/OMSŘI/MV-3. Tento svůj úmysl potvrdili i při jednání dne 5. 10. 2016, přičemž však připustili, že žaloba neobsahovala žádné žalobní body

směřující proti uvedenému rozhodnutí žalovaného. V průběhu jednání pak vyšlo najevo, že administrativním pochybením byla soudu odeslána žaloba z roku 2007 směřující proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 28. 5. 2007, č. j. SÚ-OD 10058/07/Pet, o které již bylo pravomocně rozhodnuto rozsudkem krajského soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 52 Ca 33/2007 – 118. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána až poslední den lhůty pro podání žaloby, nebylo již možno tuto vadu žaloby (objektivně) odstranit, a proto ji soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

II.

[3] Proti tomuto usnesení podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b), d) a e) s. ř. s.

[4] Přestože byla soudu podána neaktuální verze žaloby, obsahuje tato po bližším prozkoumání alespoň jeden žalobní bod, tj. tvrzení ohledně nedodržení vázanosti žalovaného závazným právním názorem správního soudu. Krajský soud tedy nezohlednil stěžejní žalobní bod, tj. že žalovaný opakovaně postupoval v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. Pokud by tedy žalovaný rozhodl v souladu s právním názorem, který vyslovil správní soud ve zrušujícím rozsudku, jehož názorem je ze zákona v dalším řízení správní orgán vázán, v žádném případě by nedošlo k následujícím řízením. Pokud zde byla pochybnost o tom, jaké rozhodnutí stěžovatelé napadají, muselo být zřejmé, že se jednalo o rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání, neboť rozhodnutí označené v petitu bylo zcela zjevnou chybou v psaní.

[5] Stěžovatelé v této souvislosti poukázali na názor JUDr. Jana Dvořáka, předsedy senátu, který daný případ rozhodoval, prezentovaný v odborné literatuře, že i v případě absence žalobních bodů se jedná o odstranitelný nedostatek podmínek řízení, který je možno napravit i po lhůtě k podání žaloby postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Zcela v rozporu s touto tezí pak v daném případě krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby. Pokud měl krajský soud za to, že žalobní body zde absentují, měl vyzvat stěžovatele k jejich doplnění, resp. k doplnění náležitostí žaloby. Výrok napadeného usnesení o odmítnutí žaloby je pak v kontextu výše uvedeného názoru pro stěžovatele zcela nepředvídatelný a v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

[6] Rozpor se zásadou legitimního očekávání se projevil také v rozhodnutích žalovaného vydaných v průběhu sporu, který se datuje od roku 2001. Žalovaný opětovně rozhodl zcela v rozporu s právním názorem příslušného správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003-77, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 11. 2007, č. j. 52 Ca 33/2007-118). Stěžovatelé proto namítali vadu řízení spočívající v tom, že žalovaný (rovněž tak stavební úřad 1. stupně, který ve věci rozhodoval) jednal v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s., neboť se vůbec neřídil právním názorem, který opakovaně vyslovil jak Krajský soud v Hradci Králové, tak i Nejvyšší správní soud.

[7] S ohledem na výše uvedené byl podle názoru stěžovatelů v podané žalobě uplatněn alespoň jeden žalobní bod a žaloba tedy byla projednatelná. Pokud však krajský soud dospěl k závěru, že zde žalobní body zcela absentují, měl podle svého dříve vyjádřeného názoru vyzvat stěžovatele k doplnění náležitostí žaloby. Namísto toho však

pokračování

soud žalobu odmítl, čímž se dopustil přepjatého formalismu, který ve svém důsledku brání řádnému projednání a rozhodnutí ve věci. Krajský soud tak svým postupem porušil základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces, resp. na řádné projednání věci nestranným a nezávislým soudem, jež je jim zaručeno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby považují za správné, neboť v daném případě byly splněny podmínky § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s, tedy že soud již o téže věci rozhodl. Je irelevantní, že na prvním listu žaloby bylo uvedeno, že se jedná o žalobu proti rozhodnutí žalovaného z roku 2015. Žalobní body i petit žaloby se totiž týkaly rozhodnutí žalovaného z roku 2007. Podání se posuzuje podle jeho obsahu. Stěžovatelé v žalobě vůbec nereagovali na obsah rozhodnutí žalovaného z roku 2015, naopak celý obsah žaloby se týká jednotlivých výroků rozhodnutí žalovaného z roku 2007. Žalovaný v rozhodnutí z roku 2015 posoudil věc podle § 1024 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, tedy zcela odlišně od předchozích rozhodnutí v této věci. Na tuto skutečnost stěžovatelé vůbec nereagovali a navíc namítali nezákonnost rozhodnutí ve výrocích, které rozhodnutí z roku 2015 vůbec neobsahovalo (zastavení řízení ohledně nefunkční kanalizace, osazení nadatikového žlabu, rolovací mříž). Je zcela evidentní, že stěžovatelé podali žalobu ve znění žaloby proti rozhodnutí žalovaného z roku 2007 a rozhodnutím z roku 2015 se vůbec nezabývali. Za této situace je zcela nepřipadné argumentovat tím, že byl v podané žalobě uplatněn jeden žalobní bod, neboť celý obsah žaloby reaguje na rozhodnutí žalovaného z roku 2007 (text žaloby je shodný se žalobou z roku 2007). Není tedy možno vyjmout z takto koncipované žaloby její část a tvrdit, že směřovala proti rozhodnutí z roku 2015. V době podání žaloby v roce 2007 stěžovatelé ještě vůbec nemohli tušit, jak bude rozhodnuto žalovaným v roce 2015, a nemohli tak ani napadat jeho právní názor vyjádřený v pozdějším rozhodnutí. Zhojit takovou vadu žaloby po uplynutí lhůty k jejímu podání již nelze. Nemůže proto obstát námitka stěžovatelů, že jde o administrativní chybu.

[10] S ohledem na výše uvedené osoby zúčastněné na řízení navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

VI.

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

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že vzhledem ke skutečnosti, že napadeným rozhodnutím krajského soudu byla žaloba odmítnuta, mohl toto rozhodnutí

přezkoumat pouze z hlediska jeho zákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nezabýval se proto dalšími důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti, tj. důvody uvedenými v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

[14] Krajský soud obdržel dne 7. 10. 2015 žalobu, na jejíž první straně bylo uvedeno, že se jedná o žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2015, č. j. KrÚ-37958/100/2015/OMSŘI/MV-3, které bylo stěžovatelům doručeno dne 7. 8. 2015. Druhá a třetí strana žaloby obsahovala úryvky z odvolání stěžovatelů proti prvostupňovým rozhodnutím stavebních úřadů ze dne 12. 2. 2007, 10. 11. 2010 a ze dne 17. 6. 2014. Na stranách 4 až 12 pak byl vytištěn vlastní text žaloby, který se doslovně shodoval s textem žaloby (včetně petitu) proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 28. 5. 2007, č. j. SÚ-OD 10058/07/Pet. O této žalobě však již krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 8. 11. 2007, č. j. 52 Ca 33/2007 – 118. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 21/2008 – 187.

[15] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle odst. 2 věty třetí citovaného ustanovení může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

[16] Právní otázkou obsahového vymezení žalobního bodu podle definice obsažené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dále, za jakých okolností je krajský soud povinen vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve vztahu k žalobním bodům, se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval (viz např. rozsudky ze dne 5. 5. 2004, č. j. 1 Azs 37/2004 – 40, ze dne 9. 8. 2004, č. j. 2 Azs 63/2004 – 46, ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 – 42, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že recentní judikatura k otázkám žalobních bodů prošla od roku 2003 určitým vývojem, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, který byl publikován pod č. 2162/2011 Sb. NSS, shrnul a formuloval obecnější zásady, z nichž má napříště rozhodovací praxe vycházet. V citovaném rozsudku zdejší soud uvedl, že:

Ve světle výše uvedeného se tedy rozšířený senát přiklonil k definici žalobního bodu provedené druhým senátem, podle něhož je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.

Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní

pokračování

povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsaném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu, jak to učinil městský soud, lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.

Rozšířený senát považuje za nutné zdůraznit, že lhůta stanovená v § 71 odst. 2 větě druhé a třetí dopadá nejen na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených další (nový) žalobní bod, ale i na případy, kdy v žalobě neuvedl žalobní bod žádný; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech ostatních případech je na místě postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jak správně uvedl druhý senát, „koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být vykládána tak, že pro žalobce vytváří překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek proti žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení.“

[17] V posuzované věci stěžovatelé podali žalobu, která byla označena jako žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2015. Svůj úmysl podat žalobu proti uvedenému rozhodnutí stěžovatelé jasně deklarovali i při jednání dne 5. 10. 2016. Žalobní body obsažené v předmětné žalobě však jednoznačně směřují proti jinému správnímu rozhodnutí, a to proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 28. 5. 2007, č. j. SÚ-OD 10058/07/Pet. Tuto skutečnost ostatně potvrdila i zástupkyně stěžovatelů, když při jednání uvedla, že pravděpodobně omylem byla krajskému soudu zaslána žaloba ze dne 3. 8. 2007 směřující proti rozhodnutí ze dne 28. 5. 2007. Skutkové a právní důvody, ve kterých stěžovatelé spatřují nezákonnost rozhodnutí ze dne 28. 5. 2007, však nelze bez dalšího vztáhnout na jiné správní řízení a rozhodnutí. Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že podaná žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod, a to že žalovaný postupoval v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. K tomuto tvrzení je třeba uvést, že žalovaným na základě žaloby z roku 2007 byl jiný správní orgán (Magistrát města Pardubice), a proto nelze takto uplatněnou žalobní námitku vztáhnout na žalovaného v nyní posuzované věci (Krajský úřad Pardubického kraje). Podaná žaloba tak neobsahovala žádný žalobní bod, ze kterého by bylo možné být i jen v nejhrubších obrysech dovodit, že stěžovatelé rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2015 z určitého důvodu považují za nezákonné. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelé podali žalobu až poslední den lhůty stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s., nebyl na místě postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (viz citovaný rozsudek rozšířeného senátu).

[18] Právní názor krajského soudu, že tvrzení obsažená v žalobě nenaplňují znaky žalobního bodu podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žaloba je tak neprojednatelná, je proto správný. Pokud krajský soud za této situace žalobu odmítl, pak se nedopustil přepjatého formalismu, jak tvrdí stěžovatelé, ale postupoval v souladu se zákonem.

[19] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[21] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. února 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu