



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **P. S.**, zastoupený JUDr. Ondřejem Koutným, advokátem se sídlem Jiráskova 154, Žatec, proti žalovanému: **Městský úřad Louny**, se sídlem Mírové náměstí 35, Louny, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 11. 2021, č. j. 16 A 90/2020 - 98,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 11. 2021, č. j. 16 A 90/2020 - 98, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před soudy

[1] Žalobce podal původně k Okresnímu soudu v Lounech včasnou zásahovou žalobu. V ní uvedl, že mu dne 29. 9. 2019 bylo do blízkosti jeho bydliště přivezeno odtahovou službou nepojízdné vozidlo (BMW X 5 registrační značky X) z obce Zdice. Dne 3. 10. 2019 zjistil, že vozidlo není na svém místě, proto kontaktoval městskou policii. Žalobce následně k jejich doporučení podal na státní zastupitelství trestní oznámení (trestný čin krádeže), načež byl uvědomen Policií ČR o tom, že vozidlo bylo z místa otaženo Technickou správou města Louny s.r.o. Právě posledně uvedenou společnost (byť nepřesně jako „Technické Služby Louny“) označil jako žalovanou v žalobě postoupené Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

[2] Krajský soud žalobce usnesením ze dne 4. 11. 2020, č. j. 16 A 90/2020 - 8, mezi jiným vyzval k označení správního orgánu, který provedl tvrzený nezákonný zásah.

[3] K výzvě žalobce dne 19. 11. 2020 označil za žalovaného Městský úřad Louny.

[4] Krajský soud následně odmítl zásahovou žalobu pro opožděnost (usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 16 A 90/2020 - 18). Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí shledal nezákonným a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 31. 3. 2021, č. j. 1 As 506/2020 - 35).

[5] Krajský soud v dalším řízení vyzval žalovaného k předložení správního spisu a vyjádření k žalobě. Ve vyjádření žalovaný uzavřel, že odtahování vozidla bránícího blokovému čištění, bylo zcela v souladu se zákonem.

[6] Krajský soud dále žalobce a žalovaného vyzval k podání případné námítky podjatosti a vyslovení (ne)souhlasu s (ne)nařízením jednání. Žalovanému uložil povinnost předložit relevantní spisový materiál. Ten k výzvě soudu předešlé splnil.

[7] Dne 7. 9. 2021 krajský soud v usnesení č. j. 16 A 90/2020 - 67, nařídil jednání na 19. 10. 2021, v 9:30 hodin, vyrozuměl účastníky řízení a poučil je o novém složení senátu a s tím související možnosti vznést námitku podjatosti.

[8] Po předvolání účastníků řízení zaslal dne 13. 10. 2021 soudu zplnomocněný zástupce města Louny za dosavadního žalovaného Městský úřad Louny vyjádření k žalobě, v němž mimo jiné upozornil na chybějící pasivní legitimaci žalovaného a vyjádřil se k meritu věci.

[9] Krajský soud usnesením předsedy senátu ze dne 13. 10. 2021, č. j. 16 A 90/2020 - 88, zrušil nařízené ústní jednání, a to „z organizačních důvodů“. Účastníkům řízení sdělil, že nový termín bude stanoven dodatečně a budou k novému jednání řádně předvoláni.

[10] Dne 27. 10. 2021 soud zaslal žalobci výzvu, ve které mu dal na vědomí vyjádření žalovaného a sdělil, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, č. 932/2006 Sb. NSS, ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 Aps 3/2010 - 86, či ze dne 19. 5. 2010, č. j. 3 Aps 2/2010 - 88) je v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v odtahování motorového vozidla z komunikace ve vlastnictví obce žalovaným původcem zásahu právě tato obec; tedy je soud názoru, že s ohledem na žalobní tvrzení a obsah spisové dokumentace je jednání, které žalobce považuje za nezákonný zásah, přičitatelné městu Louny. Soud proto žalobce vyzval, aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy sdělil, zda žalovaným v této věci má být Městský úřad Louny, nebo město Louny, a poučil jej o tom, že nevyjádří-li se ve stanovené lhůtě, bude soud vycházet z toho, jak žalovaného označil v žalobě ze dne 19. 11. 2020.

[11] Na tuto výzvu doručenou dne 4. 11. 2021 žalobce ve stanovené lhůtě, ani později, nereagoval.

[12] Soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dle § 19b odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a judikatury Nejvyššího správního soudu je původcem tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v odtahování vozidla ponechaného na pozemní komunikaci v rozporu s dočasným zákazem stání

pokračování

nebo zastavení vlastníků pozemní komunikace. Je vyloučeno, aby vlastníkem komunikace byl Městský úřad Louny (totéž platí i pro původně uváděnou společnost Technická správa Města Louny), který není subjektem soukromého práva (nemůže nic vlastnit), a proto mu ani nesvědčí pasivní věcná legitimace. Soud pro výše uvedené žalobu podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., o správním řádu soudním (dále jen „s. ř. s.“), posoudil jako nedůvodnou, a to pro nedostatek věcné legitimace žalobcem označeného žalovaného, tj. Městského úřadu Louny.

II. Kasační stížnost

[13] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V té zejména poukazuje na nedostatečné poučení ze strany soudu k označení žalovaného, který jej již v minulosti jednou vyzval k označení žalovaného, přičemž po tomto označení se stěžovatelem dále jednal a dokonce v projednávané věci nařídil jednání. Stěžovatel je laik a navíc se v době zaslání výzvy k označení žalovaného léčil na psychiatrii s afektivní poruchou, přičemž medikace snižují (utlumují) jeho kognitivní schopnosti, a měl proto problémy s pochopením obsahu výzvy. K tomu stěžovatel doložil lékařskou zprávu ze dne 26. 10. 2021, ve které MUDr. M. H. potvrzuje, že stěžovatel je léčen na psychiatrii a je pod vlivem léků, které způsobují, že vypadá utlumeně.

[14] Stěžovatel dále uvádí, že důvodně očekával nařízení jednání. Ve výzvě k označení žalovaného ze dne 27. 10. 2021 soud stěžovatele nepoučil o následcích neoznačení „žalovaného“. Stěžovatel postrádá i poučení právě stran nařízení jednání, zejména možnosti jednání nenařídít. Jednání již navíc bylo nařízeno se žalovaným označeným stěžovatelem. Stěžovatel tedy očekával, že dojde k nařízení jednání a při něm případně k odstranění vad podání či poskytnutí poučení ze strany soudu. Došlo proto k porušení § 51 s. ř. s. (soud rozhodl bez jednání, ač pro to nebyly splněny podmínky). Soud vedl více než rok jednání s žalobcem označeným žalovaným, a jeho postup je tak nepředvídatelný.

[15] Krajským soudem citovaná konzistentní judikatura Nejvyššího správního soudu se netýká otázky pasivní věcné legitimace, ale toliko nesplněním podmínek pro podání a důvodnost zásahové žaloby. V projednávané věci krajský soud ani neposoudil podstatu věci, tedy nezkoumal, který správní orgán zásah provedl (způsobil).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je včasná, projednatelná a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Podle § 49 odst. 1 věta první s. ř. s. „[k] projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních počítaných na dny.“ Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. „[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci

shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevýjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.“

[19] Ústavní soud konstantně judikuje, že každý, kdo je účastníkem řízení před soudy, má právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudy) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jeho přítomnost měla vliv na rozhodnutí. Jestliže soud přítomnost účastníkům řízení neumožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva účastníka řízení, daného čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, nebo ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 819/07). Respekt k ústavně zaručenému právu na přístup k soudu dle Ústavního soudu předjímá, že výjimky z uvedeného pravidla je třeba vykládat adekvátním, případně restriktivním způsobem.

[20] Pro řízení před správními soudy se uplatňuje shora citovaný § 49 odst. 1 s. ř. s., v němž se ukládá předsedovi senátu povinnost nařídít k projednání věci samé jednání a účastníky k němu předvolat. Uvedený imperativ platí potud, pokud nejsou splněny podmínky výluk z této povinnosti v nich taxativně obsažených (viz např. § 51, § 76 nebo § 109 odst. 2 s. ř. s.). Případy v takových výlukách neuvedené pod ně s ohledem na ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu extenzivním výkladem podřadit nelze. Ústavní soud proto dovodil, že rozhoduje-li krajský soud po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem při vázanosti právním názorem obsaženým v kasačním rozhodnutí, není tím automaticky založena možnost soudu rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání (srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07).

[21] Rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodu 15, uvedl: „*Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny).*

[22] Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoúčelná. Právě naopak, jsou „toliko“ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[23] Řízení před soudem, obzvláště jde-li o zásahovou žalobu, které nepředchází formalizované řízení před správními orgány, se často neobejde bez nutnosti polidštit

pokračování

strohé právní texty výzev, usnesení a poučení soudu a snažit se tak účastníkům řízení pomoci projít oním procesním labyrintem, jsou-li proto zákonné podmínky, k formálně správnému vyjádření jejich skutečné vůle (a tím k meritu věci). To souvisí i s poučovací povinností soudů. Při úvaze o tom, zda účastníka řízení poučit, by soud měl zohledňovat konkrétní a specifické podmínky a okolnosti případu, zejména charakter projednávané právní věci, majetkové poměry účastníka (viz § 30 o. s. ř.), úroveň účastníkovy podání, jeho orientaci v právním řádu a v neposlední řadě také schopnosti účastníka adekvátně reagovat na výzvy soudu (viz např. rozsudek ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 Ads 10/2007 - 56, či obdobně rozsudek ze dne 29. 11. 2019, č. j. 4 Ads 42/2019 - 82). Obecně je rozsah poučovací povinnosti soudu o procesních právech v soudním řízení správním (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) dán újmou, která by mohla postihnout účastníka řízení; to případně platí i o povinnosti poučit účastníka řízení o možnosti ustanovit zástupce pro řízení soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, č. j. 6 Ads 13/2004 - 20, č. 616/2005 Sb. NSS). Nelze také opomenout, že podání žaloby je pro běžného občana zpravidla velice ojedinělý počín, který přináší mnoho „poprvé“.

[24] V projednávané věci je řízení stíženo řadou procesních pochybení ze strany (nižších) soudů, ať už se jedná o mlčení stran podání včasné žaloby, jednání se zástupcem jiného subjektu (JUDr. D. má plnou moc vystavenou městem Louny, nikoliv žalovaným, ale vyjadřuje se za žalovaného), či více než rok trvající plnohodnotnou procesní komunikaci s jedním žalovaným, po níž dal soud v závěru najevo, že žalovaným má být vlastně někdo jiný.

[25] Z obsahu spisu je přitom zjevné, že stěžovatel je právní laik, který jen s velkými obtížemi formuloval svou žalobu. Krajský soud jej musel vyzvat (formalizovaným přípisem) k odstranění řady nedostatků, včetně označení žalovaného. Potom, co byly vady odstraněny (krajský soud již k dalšímu odstranění nevyzýval), žalobu pro opožděnost odmítl. Později se ukázalo, že nesprávně. Soud stěžovatele v pokračujícím řízení vyzval k vyjádření (ne)souhlasu s (ne)nařízením jednání. Ačkoliv se k této výzvě stěžovatel nevyjádřil, nařídil soud jednání – bez uvedení důvodů. Posléze krajský soud jednání „z organizačních důvodů“ zrušil. Účastníkům řízení výslovně sdělil, že se jednání „z organizačních důvodů nekoná“ [...] „Nový termín jednání bude stanoven dodatečně a účastníci řízení budou k novému jednání řádně předvoláni.“ Stěžovateli krajský soud adresoval výzvu ke sdělení, zda za žalovaného považuje město Louny či Městský úřad Louny a stanovil mu k tomu lhůtu dvou týdnů. Uvedl, že s ohledem na žalobní tvrzení a obsah spisové dokumentace zastává názor, že jednání, které stěžovatel považuje za zásah, je přičitatelné městu Louny. K tomu jej poučil o tom, že nevyjádří-li se stěžovatel k této výzvě, bude za žalovaného považován Městský úřad Louny.

[26] Jaký další procesní krok může právní laik z výše popsaného postupu soudu očekávat? Dle soudu jediné... bude nařízeno jednání a stěžovatel k němu bude řádně předvolán. Jiný postup by byl bez dalšího (dostatečného odůvodnění) zjevně překvapivý.

[27] Krajský soud však příslib nařízení jednání, jež je shodou okolností jednou z mála možností vyjavit faktickou vůli a podstatu zásahové žaloby, které nepředchází žádné formalizované řízení, nesplnil. Nutno připomenout, že řízení o zásahové žalobě má, na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jiný časový a přezkumný rámec.

Soud zde vychází ze skutkového stavu až ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), situace tedy není „fixována“ ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v okamžiku rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Stěžovatel pro výše uvedené přišel o možnost přístupu k soudu, neboť se již počtvrté jednalo toliko za „zavřenými dveřmi“. Krajský soud sice stanovil stěžovateli lhůtu čtrnácti dnů pro případnou změnu osoby žalovaného, avšak uplynutí této lhůty zákon bez dalšího nespojuje s nenařízením jednání či nemožností tuto skutečnost soudu sdělit před či v rámci jednání. Ačkoliv soud uplynutí lhůty spojil s tím, že bude za žalovaného považovat Městský úřad Louny, nelze právě pro příslib nařízení jednání (a s tím spojenou možnost věci včas uvést na pravou míru), tomuto závěru přisvědčit. Stěžovatel mohl zcela důvodně očekávat, že změnu žalovaného může provést až do nařízení jednání (o kterém jej krajský soud ujistil, že ho k němu řádně předvolá). K dezorientaci žalobce (stěžovatele) ostatně přispěl i soud sám na počátku řízení, když v prvním rozhodnutí, kterým žalobu odmítl jako opožděnou, jednoznačně konstatoval, že želovaným je Městský úřad Louny (viz odst. 4 usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 16 A 90/2020 - 18).

[29] Nelze přisvědčit krajskému soudu ani v tom, že nemusel nařídit jednání, neboť stěžovatel se k nařízení jednání nevyjádřil, čímž s tímto postupem mlčky souhlasil. Je faktem, že soud zaslal účastníkům dne 7. 7. 2021 příslušné procesní poučení dle § 51 s. ř. s. o možnosti vyjádřit se k tomu, zda může být rozhodnuto bez jednání či nikoliv (č. l. 48 spisu krajského soudu, bod 3), a žalobce svůj případný nesouhlas ve lhůtě dvou týdnů nevyjádřil. Nicméně rozhodnout bez jednání je toliko možností, kterou i při splnění formálních podmínek citovaného ustanovení (souhlas obou účastníků s takovým postupem či ve stanoveného lhůtě nevyjádřený nesouhlas) zákon připouští, aby se nekonala soudní jednání bez obsahu a smyslu. Kromě zmíněných formálních podmínek je ovšem prioritní úvaha soudu, jestli lze věc spolehlivě rozhodnout „od stolu“.

[30] Krajský soud přispěl ke zmatku obou účastníků vlastním postupem. Jednal se žalovaným Městským úřadem Louny, jemu ukládal procesní povinnosti, vyzval jej k doplnění spisu o další dokumenty, jimiž zřejmě hodlal věc objasnit, a přizval jej k nařízenému jednání. Dne 7. 9. 2021 nařídil jednání na 19. 10. 2021 a oba účastníky k němu předvolal. Po zrušení původního termínu účastníkům výslovně sdělil, že budou k novému jednání řádně předvoláni. Tím zcela zjevně v účastnících řízení založil legitimní očekávání, že jednání bude nařízeno a oni budou řádně předvoláni. Skutečnost, že krajský soud o „pravém důvodu“ nařízení jednání (provedení dokazování) a jeho následném zrušení (dospěl k závěru, že dokazování není potřeba pro chybějící pasivní věcnou legitimaci) informoval až v samotném rozsudku (tedy bez předchozího dostatečného odůvodnění zamýšlených procesních postupů), byla pro účastníky řízení a jeho výsledek překvapivým (srov. bod [26] výše). Soud měl v takto výjimečných okolnostech věci poučit stěžovatele o důvodech nařízení jednání a jeho zrušení, jakož i o tom, proč k nařízení jednání již nedojde; v opačném případě jej vystavil překvapivému výsledku a újmě v podobě odmítnutí žaloby, resp. zamítnutí zásahové žaloby pro formální nedostatek žaloby – nesprávně označeného původce zásahu.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

pokračování

[31] Při takto výjimečných okolnostech věci Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozhodnutí krajského soudu znovu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud vyjasní řádným procesním způsobem a ústním jednáním s oběma účastníky a jejich zástupci procesní otázky týkající se pasivní věcné legitimace, řádného zastoupení a v neposlední řadě se bude zabývat předmětem řízení, tedy otázkou skutkového objasnění obsahu a rozsahu tvrzeného zásahu a jeho přiřitatelnosti konkrétním subjektům, aby následně učinil vlastní závěry o tom, jestli se o zásah jednalo, zda byl v souladu se zákonem nebo nezákonný. Věc posoudí i z hledisek trvání zásahu či jeho důsledků a podle učiněných zjištění rozhodne způsobem, který předvídá § 87 s. ř. s., vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. února 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu