Spis 1 As 48/2011 byl spojen se spisem 1 As 47/2011 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Ing. V. Č.**, zastoupeného JUDr. Dušanem Bláhou, advokátem se sídlem Lidická 20, 150 00 Praha 5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2010, čj. OD 1156/10-3/67.1/10224/Rg, v řízení o kasačních stížnostech žalobce proti usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 31. 1. 2011, čj. 63 A 21/2010 - 45, a ze dne 2. 2. 2011, čj. 63 A 1/2011 - 9,

takto:

I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovými značkami 1 As 47/2011 a 1 As 48/2011 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 As 47/2011.

II. Kasační stížnosti **se zamítají**.

III. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 15. 5. 2009 písemné námitky proti oznámení Magistrátu města Liberec, že žalobce ke dni 25. 4. 2009 dosáhl celkového počtu 12 bodů v registru řidičů [§ 123c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)]. Magistrát města Liberec shledal námitky neodůvodněnými a rozhodnutím ze dne 8. 6. 2010, čj. MML 83794/09/OD/HY, námitky zamítl a provedené záznamy potvrdil. Rozhodnutím ze dne 4. 10. 2010, čj. OD 1156/10-3/67.1/10224/Rg, žalovaný (Krajský úřad Libereckého kraje) zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí Magistrátu města Liberec potvrdil.

[2] Dne 8. 11. 2010 podal žalobce k poštovní přepravě žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (doručeno dne 9. 11. 2010), jež byla následně podatelnou tohoto soudu předána pobočce v Liberci, v níž napadal zákonnost rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 8. 6. 2010, čj. MML 83794/09/PD/HY, žádal jeho zrušení a vrácení věci Magistrátu města Liberec k novému projednání. Věci byla u krajského soudu přidělena spisová značka 63 A 21/2010. Krajský soud na základě provedených procesních úkonů zjistil, že ve věci bylo podáno výše zmíněné odvolání, o němž rozhodl žalovaný, a usoudil, že žaloba směřuje proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného. S žalovaným proto ve věci nadále komunikoval, vyžádal od něj správní spis a vyjádření k žalobě. Dne 25. 1. 2011 podal žalobce k poštovní přepravě zpětvzetí žaloby adresované Krajskému soudu v Ústí nad Labem (doručeno dne 26. 1. 2011); podatelna tohoto soudu zaslala zpětvzetí žaloby pobočce v Liberci ke spisové značce 63 A 21/2010 (doručeno dne 28. 1. 2011). Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci poté usnesením ze dne 31. 1. 2011, čj. 63 A 21/2010 - 45, řízení o žalobě na základě zmiňovaného zpětvzetí zastavil. Usnesení bylo zástupci žalobce doručeno dne 2. 2. 2011 a téhož dne nabylo právní moci.

[3] Dne 27. 1. 2011 podal žalobce k poštovní přepravě žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (doručeno dne 28. 1. 2011), jež byla následně podatelnou tohoto soudu předána pobočce v Liberci (doručeno dne 31. 1. 2011), v níž napadal zákonnost rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 4. 10. 2010, čj. OD 1156/10-3/67.1/10224/Rg, žádal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci usnesením ze dne 2. 2. 2011, čj. 63 A 1/2011 - 9, žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v překážce věci zahájené (litispendence). Poukázal přitom na to, že již dne 9. 11. 2010 bylo ve stejné věci mezi týmiž účastníky zahájeno řízení pod sp. zn. 63 A 21/2010. Pro úplnost soud dodal, že žaloba byla tak jako tak podána opožděně po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty. Usnesení bylo zástupci žalobce doručeno dne 4. 2. 2011 a téhož dne nabylo právní moci.

II. Kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce napadl obě usnesení včasnými kasačními stížnostmi z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu ze dne 31. 1. 2011, čj. 63 A 21/2010 - 45, namítl, že tímto usnesením krajský soud zastavil řízení proti rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 4. 10. 2010, čj. OD 1156/10-3/67.1/10224/Rg. Žaloba ze dne 10. 11. 2010 (pozn. soudu: patrně míněno 8. 10. 2010), kterou žalobce vzal dne 28. 1. 2011 zpět, ale byla podána proti rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 8. 6. 2010, čj. MML 83794/09/PD/HY. Řízení ve věci přezkoumání správního rozhodnutí ze dne 4. 10. 2010, čj. OD

1156/10-3/67.1/10224/Rg, vydaného Krajským úřadem Libereckého kraje, je u krajského soudu vedeno pod sp. zn. 63 A 1/2011. krajský soud tedy postupoval v rozporu se zákonem, jestliže zastavil řízení, v němž žaloba nebyla vzata zpět. Soud nemůže sám dovozovat, proti jakému rozhodnutí vlastně žaloba směřuje. Žalobce z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření k této kasační stížnosti uvedl, že ve věci žalobce bylo vedeno pouze jedno řízení správním orgánem I. stupně a o něm v odvolacím řízení rozhodoval žalovaný; proto je také v daném řízení veden pouze jeden spis. Obě uváděná rozhodnutí správních orgánů nabyla právní moci dne 18. 10. 2010, tedy před podáním obou žalob žalobcem, a bylo nepodstatné, proti kterým rozhodnutím podá žalobce žalobu, neboť vždy musela být žaloba směřována pouze proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 5 s. ř. s.). Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] V druhé kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 63 A 1/2011 - 9, žalobce namítl, že v den vynesení napadeného usnesení neexistovala překážka věci zahájené. Žalobce podal ke krajskému soudu žalobu dne 8. 11. 2010, jež směřovala proti rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 8. 6. 2010, čj. MML 83794/09/PD/HY, jímž magistrát jako orgán I. stupně nepravomocně rozhodl, že žalobce má v rejstříku 12 bodů. Tato žaloba tedy byla podána předčasně, protože správní rozhodnutí nenabylo právní moci a o opravném prostředku nebylo rozhodnuto. Žaloba tedy směřovala proti nepravomocnému rozhodnutí a měla být odmítnuta. O rozhodnutí odvolacího orgánu – Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 4. 10. 2010, čj. OD 1156/10-3/67.1/10224/Rg, se žalobce dozvěděl až dne 24. 1. 2011, kdy mu toto rozhodnutí bylo osobně doručeno Městskou policií, k čemuž žalobce jako důkaz předkládá kopii příkazu o pokutě. Žalobce v kasační stížnosti dále uvádí: *„V důsledku doručení tohoto usnesení pak byla dne 28. 11. 2011 vzata žaloba proti usnesení MMLO 13966/11/104/OD/SSK zpět. Pokud tedy žaloba směřovala proti nepravomocnému usnesení orgánu I. stupně, může jít o totožné řízení, jestliže řízení je možné vést pouze proti nepravomocnému rozhodnutí*“. Žalobce rovněž podotkl, že v době vydání napadeného usnesení krajského soudu bylo rozhodnuto o zastavení řízení vedeného pod sp. zn. 63 A 21/2010 - 45. Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke druhé kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí správního orgánu II. stupně, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce, nabylo právní moci ve smyslu § 24 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dne 18. 10. 2010. Žaloba byla podána k soudu dne 8. 11. 2010, tedy 21 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání. Žalobce nevyužil § 24 odst. 2 správního řádu a nepožádal o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy bylo rozhodnutí odvolacího orgánu doručeno. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud i tuto kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil věci sp. zn. 1 As 47/2011 a 1 As 48/2011 ke společnému projednání, jelikož v obou případech jde o totožné účastníky a věci spolu skutkově souvisejí. Soud se nejprve zabýval nesprávným označením žalovaného, zpětvzetím žaloby a zastavením řízení ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 63 A 21/2010 (*III./A*); poté se soustředil na odmítnutí žaloby ve věci vedené u krajského soudu

pod sp. zn. 63 A 1/2011 (*III./B*). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné. *Obiter dictum* se Nejvyšší správní soud vyjádřil k postupu zástupce žalobce v soudním řízení (*III./C*).

III./A) Nesprávné označení žalovaného, zpětvzetí žaloby a zastavení řízení

[10] Nejvyšší správní soud se v této části zabýval procesním postupem krajského soudu v případě první žaloby, o níž bylo zahájeno řízení dne 9. 11. 2010, a otázkou, zda v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí může být jako žalovaný uveden správní orgán prvního stupně a jaké z toho plynou procesní důsledky. Vyšel přitom z teze, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce (a to na rozdíl od řízení o žalobě proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. nebo o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem či donucením podle § 83 a násl. s. ř. s.), ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

[11] Zdejší soud připomíná, že otázkou nesprávně označeného žalovaného a adekvátní reakcí správního soudu na tuto skutečnost se obsáhle zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to již v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS. Podle rozšířeného senátu přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech, proto „*nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují.*“ Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první. Jestliže žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Rozšířený senát v tomto vychází z výše uvedené premisy, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale naopak ji kogentně určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

[12] K určení žalovaného ve většině případů soud vůbec nebude potřebovat součinnost žalobce, je-li z textu žaloby zřejmé, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí o odvolání a žalobce ve skutečnosti brojí proti němu. Podle rozšířeného senátu by soud musel vyžadovat součinnost žalobce jedině tehdy, *„pokud by žalobce v celé žalobě napadal toliko rozhodnutí správního orgánu I. stupně a o rozhodnutí o odvolání by v žalobě vůbec nehovořil, resp. z žaloby by tato skutečnost nijak nevyplývala. Tehdy by soud měl postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a žalobce konkrétně a s ohledem na jeho individuální vlastnosti a specifika případu poučit o tom, jaké rozhodnutí může žalobou*

napadat, v jaké lhůtě tak může učinit, stanovit mu k doplnění žaloby v tomto směru přiměřenou lhůtu a poučit jej, že jeho žaloba bude jako nepřípustná podle § 68 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta, pokud výzvě soudu nevyhoví.“

[13] Názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je správními soudy plně respektován a jedná se tak o dlouhodobou ustálenou judikaturu. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci přitom z mezí této judikatury nijak nevybočil a postupoval v řízení vedeném pod sp. zn. 63 A 21/2010 v souladu s ní. Po obdržení žaloby, která zjevně směřovala proti prvostupňovému rozhodnutí Magistrátu města Liberec, soud nejprve od tohoto orgánu zjistil, že ve věci bylo podáno odvolání, o němž bylo rozhodnuto Krajským úřadem Libereckého kraje. Na základě tohoto zjištění zaslal krajský soud dne 1. 12. 2010 pod čj. 63 A 21/2010 - 25 zástupci žalobce přípis, v němž mu sdělil, že žalobu proti správnímu rozhodnutí lze podat až po vyčerpání řádných opravných prostředků. Jelikož žalobce napadl žalované rozhodnutí odvoláním, o němž rozhodl Krajský úřad Libereckého kraje, je žalovaným tento odvolací orgán a žalobou je napadeno rozhodnutí o odvolání. Současně soud požádal zástupce žalobce o zaslání rozhodnutí o odvolání ve lhůtě jednoho týdne. Na tento přípis zástupce žalobce nijak nereagoval. Krajský soud proto dne 20. 12. 2010 pod čj. 63 A 21/2010 - 27 vydal usnesení, jímž opětovně vyzval žalobce k předložení rozhodnutí o odvolání s údajem, kdy bylo žalobci doručeno a s poučením, že nebude-li tato vada odstraněna do jednoho týdne od doručení usnesení, soud žalobu odmítne, nebude-li pro tento nedostatek možno v řízení pokračovat. Ani na toto usnesení však žalobce nereflektoval. Krajský soud se tedy obrátil na žalovaného, vyžádal od něj správní spis a vyjádření k žalobě (doručeno dne 19. 1. 2011). Postup krajského soudu je třeba považovat za souladný se smyslem a účelem zákona, neboť soud neupřednostnil formalistické posouzení náležitostí žaloby (nesprávné označení žalovaného) a činil veškeré úkony potřebné pro zajištění její projednatelnosti – žalobce uvědomil o nesprávně uvedeném pasivně legitimovaném orgánu a zpravil jej o tom, kdo je žalovaným podle zákona s kým bude nadále ve věci jednat. Krajský soud na projednání žaloby nerezignoval ani poté, co žalobce neposkytl soudu potřebnou součinnost, a dokumenty potřebné pro posouzení věci získal od žalovaného.

[14] Krajský soud tedy svými adekvátními procesními úkony připravil věc k projednání a rozhodnutí, avšak, jak již bylo zmíněno výše, dne 26. 1. 2011 bylo Krajskému soudu v Ústí nad Labem doručeno zpětvzetí žaloby, jež bylo předáno pobočce v Liberci dne 28. 1. 2011. Na úvodní straně je uvedeno „*Zpětvzetí žaloby z 8. 11. 2010*“ a jako žalovaný je označen Magistrát města Liberec. Obsahem zpětvzetí je pak následující text: „*Vzhledem k dalšímu vydání rozhodnutí ve věci přestupku Ing. Č., bere tento můj návrh na přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje č.j. OD 1156/10-3/67.1/10224/Rg zpět.*“

[15] Zpětvzetí žaloby je jednostranným procesním úkonem žalobce vůči soudu, jehož účinky nastávají okamžikem, kdy je adresátu - soudu doručeno. Formou a náležitostmi zpětvzetí jakož i posuzováním jeho obsahové stránky se obšírně zabývá civilistická judikatura. V usnesení ze dne 29. 5. 1997, čj. 2 Cdon 1646/96 (publikováno v časopisu Soudní judikatura č. 9/1997, s. 196) konstatoval Nejvyšší soud následující: „*Úkon účastníka řízení soud posuzuje podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen (§ 41 odst. 2 o. s. ř.). Vzhledem k tomu, že občanský soudní řád výslovně nestanoví, jaké obsahové náležitosti by mělo mít písemné zpětvzetí návrhu ve věci samé, platí i pro tento dispozitivní úkon ustanovení § 42 odst. 4 o. s. ř.; podle něj z každého podání musí být patrno, kterému soudu je určeno, kdo je činí, které věci se týká a co sleduje, a podání musí být podepsáno a datováno. Při respektování výše uvedených zásad pak o zpětvzetí návrhu půjde jen tehdy,*

jestliže projev účastníka nezanechává pochybnosti o svém obsahu a smyslu (...). Z pojmu a povahy procesních úkonů vyplývá, že v sobě zahrnují jistý, zpravidla výslovně vyjádřený projev vůle. Všeobecnou podmínkou platnosti procesního úkonu tudíž je, aby zde vůbec byla vůle určitý projev učinit; tam, kde tato vůle vůbec není (například při vis absoluta, tedy při fyzickém donucení), nebo kde zákon jisté osobě odpírá způsobilost k projevu vůle, není ani platný procesní úkon. Jiná je však otázka, je-li platnost procesního úkonu závislá na tom, aby se vůle tímto procesním úkonem projevená shodovala se skutečnou vůlí jednající osoby nebo je-li procesní úkon účinný i tehdy, jestliže se vůle procesním úkonem projevená nekryje se skutečnou vůlí jednajícího. Procesní úkony se od hmotněprávních úkonů liší především v tom, že právní účinky nevyvolávají samy o sobě, nýbrž až ve spojení s dalšími procesními úkony soudu či účastníků, jež jim v průběhu občanského soudního řízení předcházejí, nebo po nich následují. Občanské soudní řízení (proces) samo směřuje (zejména jde-li o tzv. "sporné řízení") k odhalení vad vůle, k nimž při soukromoprávních jednáních stran došlo a soudním rozhodnutím pak mají být účinky vadných projevů vůle při soukromoprávních jednáních odčiněny. Je proto pojmově vyloučeno, aby pro neshodu vůle a projevu byla napadána i platnost procesních úkonů, jejichž prostřednictvím se vlastní cíl občanského soudního řízení - jímž je především zajištění spravedlivé ochrany těch práv a oprávněných zájmů účastníků, pro něž byl spor zahájen (srovnej § 1 a § 2 o. s. ř.) - uskutečňuje. Každý procesní úkon je tedy vždy nutno posuzovat z objektivního hlediska, to jest podle toho, jak byl navenek projeven, nikoli podle toho, jestli mezi projeveným procesním úkonem a vnitřní vůlí jednajícího je skutečný souhlas. Ani podstatný omyl účastníka mezi tím, co procesním úkonem projevil a tím, co jím projevit chtěl, nemá na procesní úkon a jeho účinnost žádného vlivu.“ (shodně též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2003, čj. 29 Odo 641/2001, publikované pod č. 11/2006 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu).

[16] Závěry Nejvyššího soudu týkající se procesního úkonu zpětvzetí návrhu v občanském soudním řízení jsou plně použitelné i na úkon zpětvzetí žaloby (návrhu) ve správním soudnictví, jelikož se jedná o totožné instituty se shodnou konstrukcí. Na rozdíl od řízení podle o. s. ř. však soudní řád správní neupravuje rozhodování soudu o neúčinnosti zpětvzetí návrhu, pokud se zpětvzetím ze závažných důvodů nesouhlasí ostatní účastníci řízení (§ 96 odst. 3 o. s. ř.). Jelikož postup správního soudu při zastavení řízení pro zpětvzetí návrhu ve správním soudnictví je upraven samostatně a úplně [srov. § 37 odst. 4 a § 47 písm. a) s. ř. s.], není možné úpravu o neúčinnosti zpětvzetí návrhu v řízení podle s. ř. s. použít. Jediná možnost navrhovatele, jak zabránit vzniku účinků podaného zpětvzetí návrhu v soudním řízení správním, je proto obecný postup podle § 41a odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., podle nějž může účastník řízení svůj úkon (tedy i zpětvzetí návrhu) odvolat, jen jestliže jeho odvolání dojde soudu nejpozději současně s tímto úkonem.

[17] Kasační námitka žalobce v podstatě staví na tom, že žalobce bral zpět žalobu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nikoliv proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Tuto námitku nelze akceptovat. Zdejší soud připomíná, že žalobce podal jedinou žalobu s datem 8. 11. 2010, o níž bylo vedeno řízení pod sp. zn. 63 A 21/2010, že v době doručení zpětvzetí žaloby soudu nebylo zahájeno žádné další řízení v této věci a že žalobce byl po podání žaloby opakovaně vyrozuměn o tom, koho je třeba v dané věci považovat za žalovaného. Je-li pak obsahem zpětvzetí výslovné zpětvzetí návrhu na přezkoumání rozhodnutí žalovaného, nemohly krajskému soudu vzniknout žádné pochybnosti o tom, jaká žaloba a v jakém řízení je brána zpět, a to přesto, že je na úvodní straně zpětvzetí uveden jako žalovaný správní orgán I. stupně. Jak žalovaný, tak předmět žaloby musely být žalobci v době podání zpětvzetí žaloby známy, neboť byl v průběhu řízení před krajským soudem opakovaně upozorněn na skutečnost, že za žalovaného je třeba považovat odvolací orgán a napadeným rozhodnutím je rozhodnutí o

odvolání. Ostatně, jak již bylo výše vysvětleno a podepřeno závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaný definován přímo zákonem (§ 69 s. ř. s.): označí-li proto žalobce ve zpětvzetí žaloby nesprávně jako žalovaného správní orgán I. stupně, avšak v textu zpětvzetí jednoznačně uvede, že bere zpět žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, nemohou vzniknout pochyby o obsahu a smyslu zpětvzetí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byly v projednávaném případě naplněny podmínky pro zastavení řízení podle citované civilistické judikatury: z objektivního hlediska nelze projev vůle žalobce hodnotit jinak než jako zpětvzetí žaloby proti rozhodnutí žalovaného, obsah a smysl zpětvzetí je zřejmý, přičemž z dosavadního řízení ani z námitek žalobce nevyplývá, že by zde absentovala vůle žalobce zpětvzetí učinit. Chtěl-li žalobce vyjádřit zpětvzetím žaloby něco jiného, nelze k takovému omylu přihlížet. Současně žalobce zpětvzetí žaloby neodvolal, jak mu umožňuje § 41a odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Krajský soud tedy postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud na základě tohoto zpětvzetí řízení o žalobě zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s.

III./B) Odmítnutí žaloby

[18] Překážku litispendence upravuje § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle nějž soud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již řízení u soudu probíhá. Pro posouzení vzniku překážky již probíhajícího řízení je přitom ve smyslu § 32 s. ř. s. rozhodné, kdy žaloby došly soudu (soudům); naopak bez významu zůstává, která z žalob byla dříve předána k poštovní přepravě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2004, čj. 4 Azs 189/2004 - 49, publikovaný pod č. 381/2004 Sb. NSS). Jelikož řízení ve věci vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci pod sp. zn. 63 A 1/2011 bylo zahájeno doručením žaloby ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem dne 28. 1. 2011, je zřejmé, že toto řízení od počátku trpělo nedostatkem podmínky řízení spočívajícím v překážce litispendence, jelikož řízení o totožné věci bylo zahájeno již žalobou doručenou soudu dne 9. 11. 2010 a vedeno pod sp. zn. 63 A 21/2010.

[19] Literatura i judikatura se nicméně shodují v tom, že je-li první zahájené řízení ve věci zastaveno, je překážka litispendence vůči později zahájenému řízení v téže věci odstraněna (Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář.* I. díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 453; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2003, čj. 29 Odo 353/2002, z dřívější judikatury usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 5. 1998, sp. zn. 10 Cmo 171/98). Z toho pak plyne i povinnost soudu posuzovat existenci překážky litispendence podle stavu v době vydání usnesení o odmítnutí žaloby a nikoliv podle stavu v době zahájení řízení (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 4. 2003, čj. 29 Odo 788/2002, publikované v časopise Soudní judikatura č. 6/2003 s. 438, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. 26 Cdo 3393/2007). V projednávaném případě rozhodoval krajský soud o odmítnutí žaloby pro překážku litispendence dne 2. 2. 2011. Téhož dne ovšem nabylo právní moci usnesení o zastavení řízení o první žalobě v totožné věci čj. 63 A 21/2010 - 45. Vzniká tudíž otázka, zda v okamžiku odmítnutí druhé žaloby usnesením čj. 63 A 1/2011 - 9 ještě existovala překážka litispendence.

[20] Je nepochybné, že řízení o prvé žalobě musí být zastaveno pravomocně, aby bylo možno hovořit o tom, že překážka litispendence byla skutečně odstraněna. Podle § 54 odst. 5 ve spojení § 55 odst. 5 s. ř. s. nabývá usnesení právní moci doručením účastníkům řízení; právní úprava nerozlišuje, v který okamžik tohoto dne se usnesení stává pravomocným. Nejvyšší správní soud ovšem ve své judikatuře dovodil, že rozhodnutí ve správním soudnictví nabývá právní moci dnem doručení, a to uplynutím posledního okamžiku tohoto dne (rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 17. 4. 2008, čj. 5 Afs 1/2007 - 172, www.nssoud.cz). Jestliže tedy usnesení o zastavení řízení čj. 63 A 21/2010 nabylo právní moci dne 2. 2. 2011, ale až uplynutím posledního okamžiku tohoto dne, zdálo by se, že byl krajský soud oprávněn ještě tento den druhou žalobu odmítnout pro překážku litispendence, neboť prve zahájené řízení v tento den stále pokračovalo.

[21] Postup krajského soudu by se mohl jevit sice v souladu s literou zákona, nikoliv však s jeho duchem. Smyslem a účelem překážky litispendence je zabránit situaci, kdy je o jedné a téže věci jednáno a rozhodováno soudem dvakrát. Připuštění možnosti projednávání téže věci ve vícero řízeních zároveň by totiž bylo v příkrém rozporu s principem právní jistoty a s ideou předvídatelnosti soudního rozhodování. Překážka litispendence naopak neslouží k odepření přístupu k soudu tam, kde dvojí projednání téže věci nehrozí. Není proto na místě odmítnout žalobu pro překážku litispendence tam, kde je zjevné, že tato překážka bude nebo může být v dohledné době odstraněna. *In concreto:* jestliže je před správním soudem vedeno řízení o žalobě a žalobce soudu zašle zpětvzetí této žaloby a následně novou žalobu ve stejné věci, není soud bez dalšího oprávněn novou žalobu odmítnout pro překážku věci zahájené – litispendence. Správní soud nejprve zkoumá, zda novou žalobu nelze považovat za odvolání zpětvzetí ve smyslu § 41a odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., což v daném případě nepřicházelo do úvahy. Není-li tomu tak, bude zpravidla na místě zastavit řízení o prvé žalobě, čímž bude odstraněna překážka litispendence, a poté vést řízení o žalobě druhé, pokud to ostatní podmínky řízení dovolují.

[22] V projednávaném případě muselo být krajskému soudu v době rozhodování o odmítnutí žaloby pro překážku litispendence zjevné, že překážka litispendence bude v dohledné době odstraněna, neboť dva dny před tím vydal v téže věci usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby. Přístup krajského soudu se zdejšímu soudu jeví o to více formalistický a účelový, že v obou dotčených řízeních rozhodoval jeden a tentýž samosoudce, který si musel být důsledků svého rozhodování vědom. Kasační námitku žalobce, že řízení o prvé žalobě bylo v době rozhodování o odmítnutí druhé žaloby zastaveno, je proto v tomto smyslu považovat za důvodnou a usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby ze dne 2. 2. 2011, čj. 63 A 1/2011 - 9, pro překážku litispendence je nezákonné. Nedůvodná je naopak námitka žalobce, že první žaloba ze dne 8. 11. 2010 byla podána předčasně a měla být odmítnuta, jelikož byla podána proti nepravomocnému rozhodnutí – k tomu srov. níže v bodu [24], kdy nabylo rozhodnutí žalovaného o odvolání právní moci.

[23] Nejvyšší správní soud se ovšem dále musel zabývat druhým důvodem, pro nějž krajský soud žalobu odmítl, tedy že žaloba byla opožděná. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje*. V projednávaném případě žádný zvláštní zákon jinou lhůtu nestanoví, a uplatní se proto obecná dvouměsíční lhůta od doručení rozhodnutí.

[24] Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí žalovaného o odvolání bylo žalobci zasláno doporučeně poštou dne 5. 10. 2010. Z obálky dále vyplývá, že žalobce nebyl v době doručování zásilky zastižen, byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno poučení. Zásilka byla připravena k vyzvednutí na poště od 7. 10. 2010. Jelikož si žalobce zásilku v úložní lhůtě nevyzvedl, byla dne 25. 10. 2010 vrácena žalovanému. Podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád *jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k*

vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty. Desetidenní lhůta k vyzvednutí rozhodnutí o odvolání počala žalobci běžet dne 8. 10. 2010 a uplynula dne 17. 10. 2010. V tento den bylo také rozhodnutí o odvolání zákonnou fikcí žalobci doručeno. Nejvyšší správní soud podotýká, že na zadní straně obálky je uvedeno, že zásilka byla připravena k vyzvednutí již dne 6. 10. 2010; v takovém případě je na místě vyjít z pro žalobce příznivějšího údaje, tj. z data 7. 10. 2010, jak ostatně učinil i krajský soud. Nejvyššímu správnímu soudu naopak není vůbec zřejmé, jakým způsobem dospěl žalovaný k závěru, že rozhodnutí o odvolání bylo žalobci doručeno fikcí až dne 18. 10. 2010. Tyto jednodenní rozdíly ovšem v žalobcově případě nehrají žádnou roli. Dvouměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula dne 17. 12. 2010. Žalobce však podal druhou žalobu k poštovní přepravě až dne 27. 1. 2011. Nezbývá tedy než uzavřít, že druhá žaloba byla podána opožděně. Na tento závěr nemohou mít vliv námitky žalobce, že mu bylo rozhodnutí žalovaného o odvolání oznámeno až dne 24. 1. 2011, kdy mu toto rozhodnutí bylo osobně doručeno Městskou policií. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí o odvolání bylo žalobci doručeno fikcí dne 17. 10. 2010, jelikož si jej desetidenní lhůtě nevyzvedl, ačkoliv byl o následcích uplynutí této lhůty poučen. Žalobce zákonné podmínky pro fikci doručení nikdy nezpochybnil a takové pochyby ani nevyplývají ze správního spisu. Za této situace je zcela nerozhodné, kdy se žalobce skutečně dozvěděl o rozhodnutí žalovaného o odvolání, resp. na právní moc rozhodnutí a běh lhůty pro podání žaloby nemá žádný vliv skutečnost, že se žalobce s rozhodnutím seznámil později. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nepřistoupil k provedení důkazu příkazem o pokutě, neboť tento důkazní prostředek nemohl na skutkovém stavu věci nic změnit.

[25] Nejvyšší správní soud zastává názor, že v situaci, kdy byla žaloba krajským soudem správně odmítnuta, avšak z nesprávného důvodu, bylo by nesmyslným prodlužováním řízení a v rozporu se zásadou hospodárnosti, pokud by napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, čj. 1 Afs 129/2004 - 76, publikovaný pod č. 1476/2008 Sb. NSS). V takovém případě Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávný důvod odmítnutí žaloby nahradí důvodem správným. Tento postup vyplývá též z přiměřeného použití § 110 odst. 1 s. ř. s., podle nějž je Nejvyšší správní soud oprávněn učinit si sám úsudek o tom, zda existují důvody pro odmítnutí žaloby, a napravit v tomto směru nesprávné rozhodnutí krajského soudu. V projednávané věci navíc opožděnost žaloby označil krajský soud jako další (podpůrný) důvod pro její odmítnutí, a proto je na místě kasační stížnost zamítnout, neboť k odmítnutí žaloby usnesením ze dne 2. 2. 2011, čj. 63 A 1/2011 - 9, došlo v souladu se zákonem.

III./C) Obiter dictum

[26] Nad rámec rozhodnutí ve věci samé považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se k postupu zástupce žalobce v projednávaném případě. Zástupcem žalobce byl po celou dobu řízení před správními soudu advokát, tedy právní profesionál, u nějž se předpokládá znalost procesních i hmotněprávních předpisů vztahujících se k předmětu sporu, jakož i relevantní judikatury. Z § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, dále plyne, že *advokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny. Při výkonu advokacie je advokát povinen jednat čestně a svědomitě; je povinen využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné*. Jednotlivá podání zástupce žalobce a jím formulované plné moci ovšem vzbuzují pochyby, zda se zástupce žalobce alespoň v základní úrovni orientoval v řízení podle soudního řádu správního. Textace některých podání svědčí přinejmenším o značné nepozornosti při jejich

koncipování (zejména kasační stížnost proti usnesení krajského soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 63 A 1/2011 - 9) a vyvolává rozpaky, zda tato podání byla skutečně vyhotovena právním profesionálem a nikoliv právním laikem. Aniž však Nejvyšší správní soud z těchto úvah činí jakékoliv další závěry, omezuje se na konstatování, že na ztrátě sporu žalobce před správním soudem má svůj jistý podíl kvalita zastoupení.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Žalobce tedy se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadených usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasačních stížnostech žádné účelně vynaložené náklady nevznikly.

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

V Brně dne 31. května 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu