

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **J. G.,** zast. JUDr. Josefem Čejkou, advokátem, se sídlem Nám. 3. května 1606, Otrokovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Tř. T. Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 8. 2010, č. j. 29 A 71/2010 - 18,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 8. 2010, č. j. 29 A 71/2010 - 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský úřad Otrokovice rozhodnutím ze dne 16. 1. 2009, č. 179/2008, č. j. SÚ/1222/2006/63220/2008/KRN (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona č. 50/1976 Sb. nařídil žalobci odstranění stavby „Půdní vestavba“ - stavební úpravy rodinného domu č. p. X na pozemku st. 276/1 a st. 276/2 v katastrálním území Tlumačov na Moravě postavené bez stavebního povolení. Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 27. 4. 2009, sp. zn. KUSP 13817/2009 ÚP-Ka (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobce a dalších účastníků zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 4. 5. 2009.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce osobně dne 12. 5. 2009 žalobu k Okresnímu soudu ve Zlíně. Ten usnesením ze dne 16. 6. 2010, č. j. 39 Nc 402/2009 - 10, řízení podle § 104b odst. 1 občanského soudního řádu zastavil. Rozhodnutí odůvodnil okresní soud tím, že se žalobce nedomáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu o sporu,

který vyplývá ze soukromoprávního vztahu, a tudíž věc náleží do pravomoci soudu rozhodujícího ve správním soudnictví. Zároveň žalobce poučil o možnosti podat žalobu proti napadenému rozhodnutí u Krajského soudu v Brně do jednoho měsíce od právní moci usnesení. Toto usnesení okresního soudu nabylo právní moci dne 10. 7. 2010.

Krajský soud v Brně obdržel žalobu podanou žalobcem ve správním soudnictví dne 4. 8. 2010 a následně ji usnesením ze dne 27. 8. 2010, č. j. 29 A 71/2010 - 18, podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) jako opožděně podanou odmítl. Toto rozhodnutí odůvodnil krajský soud tím, že žalobce žalobou podanou ve správním soudnictví brojí proti rozhodnutí žalovaného, zatímco jeho žaloba podaná u Okresního soudu ve Zlíně směřovala proti rozhodnutí stavebního úřadu, jak vyplývá z obsahu spisu vedeného pod sp. zn. 39 Nc 402/2009. Proto v daném případě nelze k podání žaloby u okresního soudu přihlížet a tak ani není možné ve smyslu § 72 odst. 3 s. ř. s. konstatovat, že by žaloba byla ve správním soudnictví podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Za této situace je nutné podle krajského soudu vycházet z toho, že žalobce svojí správní žalobou předanou k poštovní přepravě dne 3. 8. 2010 brojí proti rozhodnutí žalovaného, které mu bylo doručeno dne 4. 5. 2009, v důsledku čehož nebyla dodržena zákonná dvouměsíční lhůta k podání této žaloby.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost. V ní také namítl, že nebyl poučen o nutnosti podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ke správnímu soudu. Jelikož však obecně věřil v možnost právní ochrany, podal proti stavebnímu úřadu žalobu k Okresnímu soudu ve Zlíně. Ten jej odkázal na příslušný správní soud a na základě jeho poučení podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ke Krajskému soudu v Brně. Správní soud však jeho žalobu odmítl.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že podle § 68 odst. 5 správního řádu je správní orgán povinen poučit účastníky řízení jen o možnosti podat odvolání a nikoliv také o možnosti dalšího opravného prostředku. Podání žaloby k Okresnímu soudu ve Zlíně namísto ke Krajskému soudu v Brně nemohl žalovaný podle svého vyjádření nijak ovlivnit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS „*je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu*“. V dalším rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, který je taktéž dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dovodil, že „*odmítl-li krajský soud žalobu ... a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.*“ Podle této judikatury se tedy v dané věci nebylo možné zabývat

námitkami o nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů, které byly v kasační stížnosti taktéž uplatněny, a Nejvyšší správní soud tak mohl posoudit pouze splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby krajským soudem.

Z obsahu spisu vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 A 71/2010 je zcela zřejmé, že žaloba podaná ve správním soudnictví směřovala proti žalovanému a bylo v ní napadeno rozhodnutí žalovaného. Ze spisu Okresního soudu ve Zlíně, který byl vedený pod sp. zn. 39 Nc 402/2009, však vyplývá, že žaloba podaná soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení dne 12. 5. 2009 směřovala vůči stavebnímu úřadu. V odpovědi na výzvu k doplnění podání, kterou okresní soud obdržel dne 24. 8. 2009, navíc stěžovatel uvedl, že tato žaloba je namířena proti prvoinstančnímu orgánu, přičemž v petitu výslovně navrhl zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

Obdobnou situací, kdy žalobce označil jako žalovaného správní orgán prvního stupně a v petitu žaloby se domáhal zrušení prvoinstančního rozhodnutí, se již v minulosti zabývala řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Vývoj této judikatury a současný názor na uvedenou problematiku jsou shrnuty v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48, který je dostupný na www.nssoud.cz. V něm se uvádějí následující skutečnosti:

Nejvyšší správní soud do doby vydání usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56 (publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS ...), rozhodoval v souladu s právním názorem vycházejícím z premisy, že pokud stěžovatel v rozporu s výslovným zněním zákona podal žalobu proti jinému správnímu orgánu, než proti tomu, kdo rozhodl v posledním stupni, jednalo se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který byl důvodem pro odmítnutí žaloby krajským soudem. Tento právní názor je však již dávnou minulostí. Byl překonán právě zmíněným usnesením rozšířeného senátu, opírajícího se o judikaturu ÚS a ESLP. Současná judikatura důsledně vychází z názoru, že základní rolí správního soudu je zajistit jednotlivci právo na spravedlivý proces a dbát na to, aby nedošlo k odmítnutí spravedlnosti (srov. k tomu nedávno např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, čj. 6 Ads 62/2009 - 27).

Podle cit. usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 16/2003 - 56 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 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; srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 1 As 33/2008 - 78, část IV/b).

Právní názor rozšířeného senátu vyjádřený usnesením čj. 5 Afs 16/2003 - 56 je v současné rozhodovací praxi důsledně respektován. Podle judikatury NSS jsou soudy povinny při výkladu ustanovení umožňujících omezení práva na přístup k soudu postupovat restriktivně a „použít oprávnění odmítnout návrh pouze za situace, kdy není možno postupovat jinak" (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2008, čj. 4 Ads 45/2008 - 38). Pokud žaloba vyvolává pochybnosti, kdo je vlastně žalovaným, resp. zda bylo o rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodováno v odvolacím řízení, je možné tyto pochybnosti odstranit též po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Krajský soud v návaznosti na takovéto upřesnění žalobce musí ve smyslu zásady iura novit curia správně identifikovat správní orgán, který rozhodoval o předmětné věci v posledním stupni. Skutečnost, že krajský soud v řízení považoval za žalovaného jiný správní orgán, než s jakým měl ze zákona jednat, považuje Nejvyšší správní soud za natolik závažné pochybení, že k němu přihlédne i bez návrhu ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2009, čj. 3 Ads 67/2008 - 49).

Právní názor rozšířeného senátu nutno vykládat v souvislosti s judikaturou Ústavního soudu. Podle ní podmínky přístupu občana k soudu ve správních věcech zákonem stanovené jsou rigidní, přísné, vázány lhůtou a stojí na principu koncentrace řízení, tomu však odpovídá povinnost obecných soudů při poskytování ochrany právům, vyvarovat se o to více zřejmých formalismů, jimiž dochází k nedůvodnému odmítání práva" (viz nález sp. zn. IV. ÚS 592/2000 ze dne 7. 1. 2002, N 1/25 SbNU 3). Nepřiměřeně přísný výklad náležitostí správní žaloby porušuje čl. 4 odst. 4 Listiny a v důsledku toho i právo na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánů veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny (nález sp. zn. IV. ÚS 406/99 ze dne 24. 1. 2000, N 11/17 SbNU 87). Obdobně ústavněprávní teorie upozorňuje na to, že porušení práva na spravedlivý proces může způsobit soudům vytýkaný formalismus a cynismus praktického práva (Holländer, P. Ústavně právní argumentace, Praha: Linde 2003, s. 12, srov. k tomu též rozsudek NSS čj. 6 Ads 62/2009 - 27 cit. v bodě 0).

S ohledem na všechny výše uvedené argumenty proto dle judikatury NSS platí, že pokud by žalobce podal žalobu „až po té, co [mu] bylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu, a pouze by nesprávně označil jakožto žalovaného správní orgán prvního stupně a jako žalobou napadené rozhodnutí právě rozhodnutí vydané v prvním stupni, byl by krajský soud povinen o takovém návrhu rozhodnout meritorně s tím, že by v souladu s § 69 s. ř. s. jednal jako s žalovaným právě s odvolacím orgánem [...] a přezkoumával by tudíž v prvé řadě odvolací rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek" (takto viz rozsudek ze dne 28. 7. 2008, čj. 5 As 4/2008 - 77, s odkazem na usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 16/2003 - 56, cit. v bodě 0 shora). K opačnému závěru by byl důvod jen tehdy, pokud by žalobce v předmětné věci rozhodnutí správního orgánu I. stupně vůbec nenapadl, resp. napadl, ale aniž by vyčkal konečného rozhodnutí odvolacího orgánu, napadl by totéž prvostupňové rozhodnutí správní žalobou (blíže viz cit. rozsudek čj. 5 As 4/2008 - 77).

Tyto právní závěry obsažené v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, jimiž se lze s ohledem na jejich přesvědčivost i nadále řídit, lze plně vztáhnout i na danou věc. V ní totiž stěžovatel napadl rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním a teprve až po

obdržení rozhodnutí žalovaného o odvolání, k čemuž došlo dne 4. 5. 2009, podal o osm dní později žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Za této situace je nutné vycházet z toho, že účastníkem řízení o této žalobě byl žalovaný jakožto správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, a že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí žalovaného. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že stěžovatel podal dne 12. 5. 2009 žalobu soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Ten totiž k rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve veřejnoprávní věci neměl pravomoc a tato žaloba mohla být projednána pouze v režimu soudního řádu správního, který obsahuje shora uvedená pravidla o účastenství a o předmětu řízení před správními soudy.

S ohledem na uvedené skutečnosti lze tedy učinit závěr, že soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení o téže věci, o níž později rozhodoval správní soud. Proto žaloba proti rozhodnutí žalovaného mohla být podle § 72 odst. 3 věty první s. ř. s. podána ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí civilního soudu o zastavení řízení. Tato lhůta byla dodržena, neboť usnesení Okresního soudu ve Zlíně ze dne 16. 6. 2010, č. j. 39 Nc 402/2009 - 10, nabylo právní moci dne 10. 7. 2010, a žaloba ve správním soudnictví byla stěžovatelem předána k poštovní přepravě dne 3. 8. 2010. Rovněž tak byla zachována dvouměsíční lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví zakotvená v § 72 odst. 1 věty první s. ř. s., která se podle třetího odstavce věty druhé téhož ustanovení odvíjela ode dne podání žaloby soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, neboť rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 4. 5. 2009 a ten proti němu podal žalobu Okresnímu soudu ve Zlíně dne 12. 5. 2009.

Stěžovatel tak žalobu proti rozhodnutí žalovaného nepodal opožděně, a proto v dané věci nebyly dány zákonné podmínky pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby je nezákonné, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti sice výslovně nenamítl, že by také u soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení ve skutečnosti brojil proti rozhodnutí žalovaného. Nicméně v ní poukázal na podání této žaloby a na to, že po poučení, kterého se mu dostalo ze strany okresního soudu, již ve správním soudnictví náležitě označil napadené rozhodnutí správního orgánu, avšak krajský soud ji přesto odmítl. Tím tedy stěžovatel vyjádřil, že také žaloba podaná okresního soudu ve skutečnosti směřovala proti rozhodnutí žalovaného, a tudíž jeho následnou žalobu podanou správnímu soudu nebylo možné považovat za opožděnou. Proto i k takto formulované stížností námitce mohl Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem. Proto bude vycházet z toho, že žaloba, kterou obdržel dne 4. 8. 2010, byla podána včas a meritorně ji projedná. V novém rozhodnutí krajský soud podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. března 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu