

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **B. J.,** zastoupeného Mgr. Martou Ptáčkovou, advokátkou, se sídlem Moravské náměstí 15, Brno, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje,** se sídlem Zubatého 1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2008, č. j. HSBM - 31 - 9 - 255/1 - PR - 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2011, č. j. 36 Ad 4/2010 - 59,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2011, č. j. 36 Ad 4/2010 - 59, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Usnesením ze dne 8. 4. 2011, č. j. 36 Ad 4/2010 - 59, Krajský soud v Brně odmítl podání žalobce podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s."), z důvodu, že jeho žaloba směřovala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo před podáním žaloby již přezkoumáno v odvolacím řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud zdůraznil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemůže být po vyčerpání řádného opravného prostředku přezkoumáváno v žalobním řízení.

Proti uvedenému rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost, v níž namítá, že ač jeho žaloba ze dne 5. 2. 2010 výslovně směřovala proti nesprávnosti a nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. rozhodnutí ředitele kanceláře krajského ředitele Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS") Jihomoravského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 2. 1. 2008, č. j. HSBM - 444/1 -

PP - 2007, tak z obsahu jím podané žaloby a ze správního spisu mělo být krajskému soudu zřejmé, že žalobou napadl nesprávnost a nezákonnost též rozhodnutí správního orgánu II. stupně, tj. rozhodnutí ředitele HZS Jihomoravského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 27. 3. 2008, č. j. HSBM - 31 - 9 -255/1 - PR - 2008. Stěžovatel tvrdí, že pokud měl krajský soud za to, že stěžovatelova žaloba obsahuje vady, pak jej měl vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k jejich odstranění, stanovit mu k tomu lhůtu a také ho poučit podle zmíněného ustanovení. Tím, že k tomu nedošlo, bylo podle stěžovatele porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv svobod. Stěžovatel uvádí, že svou kasační stížnost opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy o tvrzení nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud ze soudního a správního spisu konstatuje, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2008, kterým bylo stěžovateli stanoveno odchodné ve výši 222 798 Kč, mu bylo doručeno dne 16. 1. 2008. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím ředitele žalovaného ze dne 27. 3. 2008, doručeným stěžovateli dne 1. 4. 2008. Stěžovatel podal dne 17. 4. 2008 u Městského soudu v Brně žalobu, kterou označil jako žalobu o uložení povinnosti žalovanému, v níž tvrdil, že je žalovaný povinen započítat žalobci do služebního příjmu pro výpočet výsluhového příspěvku dosud nezapočítané hodiny služební pohotovosti odsloužené mimo základní délku služby. Městský soud v Brně usnesením ze dne 20. 5. 2008, č. j. 21 C 90/2008 - 7, toto řízení o žalobě zastavil a stěžovatele poučil, že může do jednoho měsíce od data právní moci usnesení podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví, neboť příslušným soudem byl podle něj soud ve správním soudnictví. Stěžovatel podal dne 20. 5. 2008 žalobu podobného znění ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud měl za to, že je ve věci příslušný okresní soud a věc předložil Vrchnímu soudu v Olomouci, který ji usnesením ze dne 24. 7. 2008, č. j. Ncp 849/2010, postoupil k dalšímu řízení Městskému soudu v Brně. Městský soud v Brně usnesením ze dne 27. 7. 2009, č. j. 18 C 152/2008 - 16, toto řízení zastavil a stěžovatele poučil, že může do jednoho měsíce od data právní moci usnesení podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví, neboť příslušným soudem byl podle něj soud rozhodující věci správního soudnictví. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí odvolání a Krajský soud v Brně usnesením ze dne 4. 1. 2010, č. j. 15 Co 381/2009 - 26, napadené usnesení městského soudu potvrdil. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 2. 2010.

Stěžovatel podal dne 5. 2. 2010 správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně, v níž se domáhá „uložení povinnosti žalovanému započíst do služebního příjmu jako základu pro výpočet odchodného, tak pro výpočet výluhového příspěvku, skutečně odpracované hodiny“.

Krajský soud v Brně ho vyzval usnesením podle § 37 odst. 5 s. ř. s. ze dne 29. 3. 2010, č. j. 36 Ad 4/2010 - 5, k připojení opisů rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 9. 4. 2010. Stěžovatel doplnil žalobu svým podáním soudu ze dne 6. 4. 2010, ke kterému připojil opis rozhodnutí správního orgánu I. stupně a opis záznamu z jednání senátu poradní komise ředitele HZS Jihomoravského kraje. Krajský soud si s odkazem na informace uvedené na tomto opisu vyžádal

druhostupňové správní rozhodnutí a další spisový materiál přímo od HZS Jihomoravského kraje, který této žádosti vyhověl a dokumenty krajskému soudu doručil dne 30. 4. 2010. Krajský soud, poté, co obdržel předmětné písemnosti, pokračoval v řízení a žalobu usnesením ze dne 17. 5. 2010, č. j. 36 Ad 4/2010 - 15, odmítl, neboť měl za to, že byla podána po uplynutí zákonem stanovené lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s.

Toto rozhodnutí napadl stěžovatel kasační stížností ze dne 1. 6. 2010. Na základě této kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zrušil dne 18. 11. 2010 rozsudkem č. j. 6 Ads 95/2010 - 49 výše zmíněné usnesení krajského soudu ze dne 17. 5. 2010 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti stěžovatele a z vyžádaných spisů zjistil posloupnost podaných žalob a soudních rozhodnutí, které řízení předcházely (stěžovatel střídavě na základě poučení Městského soudu v Brně, Krajského soudu v Brně a Vrchního soudu v Olomouci podával svou žalobu k civilním a správním soudům), a dospěl k závěru, že správní žaloba byla stěžovatelem podána ve lhůtě (srov. rozsudek zdejšího soudu č. j. 6 Ads 95/2010 - 49).

Krajský soud vydal v navazujícím řízení usnesení č. j. 36 Ad 4/2010 - 59 ze dne 8. 4. 2011, kterým žalobu stěžovatele opět odmítl, neboť žaloba podle něj směřovala proti správnímu rozhodnutí I. stupně, které již bylo před podáním žaloby přezkoumáno v odvolacím řízení a nelze jej tedy opět napadnout žalobou. Toto usnesení je předmětem nyní posuzované kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a je řádně zastoupen. Kasační stížnost stěžovatele je tedy přípustná.

S ohledem na to, že stěžovatel napadá usnesení o odmítnutí žaloby, přezkoumal Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí z kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který stěžovatel uvedl v kasační stížnosti, a dále podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda stěžovatel žalobou ze dne 5. 2. 2010 obsahově napadá i rozhodnutí správního orgánu II. stupně, jak stěžovatel namítá v kasační stížnosti.

Pro posouzení této otázky je třeba nejprve poznamenat, že stěžovatel podal žalobu v době, kdy správní orgán II. stupně již rozhodl o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a kdy mu rozhodnutí o odvolání bylo i doručeno.

Pokud jde o samotný obsah žaloby, lze nejprve poukázat na to, že stěžovatel na přední straně žaloby jako žalovaného označuje správní orgán I. stupně a i v průběhu textu pak velmi často polemizuje právě s prvostupňovým správním rozhodnutím. Z obsahu žaloby je dále podstatná zejména ta část, v níž stěžovatel výslovně zmiňuje, že proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal odvolání, neboť byl prvostupňovým správním rozhodnutím zkrácen, a kde uvádí důvody, o které své odvolání opřel. Stěžovatel sice odkazuje na jiné odvolací důvody, než které ve svém odvolání skutečně uvedl, avšak

zdůrazňuje, že toto odvolání podal z důvodu, že byl protiprávně finančně zkrácen právě rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Z kontextu žaloby je tedy zřejmé, o jaké odvolání šlo, co bylo jeho obsahem a že odvolací správní orgán stěžovateli nevyhověl.

Z uvedených důvodů má tedy Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel ve své žalobě (byť implicitně) napadl rozhodnutí správního orgánu jak prvního, tak i druhého, stupně. Z toho zřejmě vycházel i krajský soud, když stěžovatele dne 29. 3. 2010 vyzval k doplnění opisů prvostupňového i druhostupňového správního rozhodnutí. Stěžovatel sice fyzicky doložil pouze správní rozhodnutí I. stupně, neboť pokud jde o rozhodnutí o odvolání, zaslal krajskému soudu pouze záznam z jednání poradní komise ředitele HZS Jihomoravského kraje. Krajský soud si však druhostupňové správní rozhodnutí sám vyžádal a měl jej tedy při svém rozhodování k dispozici (založeno ve správním spisu).

Způsob, jakým pak krajský soud za takové situace rozhodl, a sice že žalobu odmítl z důvodu, že ji stěžovatel podal pouze proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí (a nikoli proti rozhodnutí o odvolání), které již bylo přezkoumáno v odvolacím řízení, je v rozporu s dosavadní konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 As 47/2011 - 75, body 10 - 12). Otázkou nesprávně označeného žalovaného a adekvátní reakcí správního soudu na tuto skutečnost se obsáhle zabýval rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to již v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 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*). 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 i 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.“

V posuzovaném případě měl krajský soud k dispozici správní rozhodnutí obou stupňů a žalobní body, jimiž stěžovatel brojí proti výsledku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo správním orgánem II. stupně potvrzeno. Argumentace stěžovatele je tedy využitelná i v případě posouzení zákonnosti druhostupňového správního rozhodnutí. Krajský soud však žalobu odmítl z důvodu, že žalobce výslovně nenapadal rozhodnutí správního orgánu II. stupně, ale toliko prvostupňové rozhodnutí. Odmítnutí žaloby pro takovouto formální chybu by na základě argumentace výše uvedené znamenalo nedůvodné odepření spravedlnosti a porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod (srov. citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003 - 56).

Ze shora uvedených důvodů tedy krajský soud zatížil řízení vadou, která způsobuje neústavnost a tedy i nezákonnost napadeného usnesení. Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) s tím, že na základě žalobních bodů i obsahu spisu lze předloženou věc věcně posoudit a meritorně rozhodnout.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu