



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. JUDr. Vladimírem Nedvědem, advokátem, se sídlem Štítného 1344, Kladno, proti žalovanému: **Magistrát města Kladno**, se sídlem nám. Starosty Pavla 44, Kladno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2007, č. j. 8 Ca 28/2006 - 100,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2007, č. j. 8 Ca 28/2006 - 100, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 9. 10. 2003 žalobce navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2003, č. j. Výst.2688/2003-Ka-330, a domáhal se ochrany proti nečinnosti žalovaného a ochrany před nezákonným zásahem žalovaného.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 26. 2. 2004, č. j. 8 Ca 307/2003 - 18, toto podání žalobce odmítl, dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a věc týkající se návrhu žalobce na náhradu škody ze dne 23. 2. 2004 vyloučil k samostatnému řízení. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 12. 2005, č. j. 4 As 11/2005 - 52, předmětné usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 26. 1. 2007, č. j. 8 Ca 28/2006 - 100 (*pozn. soudu: stejnopisy tohoto usnesení jsou označeny č. j. 8 Ca 28/2006 - 99*), žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění soud uvedl, že žalobce napadá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) téhož zákona odmítl.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž namítal, že trvají důvody, pro které byla podána kasační stížnost proti předchozímu rozhodnutí Městského soudu v Praze, které Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatele zrušil. Soud podle stěžovatele účelově vyhledává možnost odmítnutí žaloby a vlastní právní problém neřeší, ač k tomu byl Nejvyšším správním soudem vyzván. Soud soustavně vyžaduje doplnění žaloby, která hodnotí jako nedostatečná, a neoprávněně požaduje další. Stěžovatel konstatoval, že rozhodnutím ze dne 8. 9. 2003, č. j. Výst.2688/2003-Ka-330, žalovaný zamítl žádost stěžovatele o povolení vstupu na sousední pozemek za účelem provedení fasády rozestavěného rodinného domu. Toto rozhodnutí Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 17. 12. 2003, č. j. USŘ/43850/03/Ko, zrušil. Žalovaný postupoval vůči stěžovateli protiprávně a řízení přerušil s odůvodněním, že se stěžovatel svého práva současně domáhá soudní cestou a v řízení bude pokračováno po předložení pravomocného rozhodnutí příslušného soudu. Stěžovateli bylo odňato právo odvolat se, obrátit se na druhoinstanční správní orgán a stížnost k němu podaná skončila u žalovaného. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že žaloba byla řádně podána a odmítnutí projednání věci je protiprávním odmítnutím ochrany jeho práv. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 8. 2007, č. j. 8 Ca 28/2006 - 117, přiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal přitom vady, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 12. 2005, č. j. 4 As 11/2005 - 52, zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2004, č. j. 8 Ca 307/2003 - 18, jímž soud v této věci odmítl podání žalobce, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud současně vyslovil závazný právní názor, jež však Městský soud v Praze nerespektoval.

Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud poukázal na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 534/2005, www.nssoud.cz, ve kterém rozšířený senát uvedl, že *přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví - a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení - naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí*

ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl ztěžší ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu 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 byla stanovena. 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.

Rozšířený senát v tomto usnesení dále zdůraznil, že žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo obroženo či porušeno, originálně poskytl spravedlivou ochranu. Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli, a dále si musí zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem stanovená náležitost žaloby, a podle obsahu (samosřejmě netoliko pouze podle slov) žaloby podané žalobcem posoudit, zda tyto náležitosti splněny jsou či nikoliv. Na žalobu je přitom nutno pohlížet jak na jeden celek; proto nelze jednotlivé náležitosti posuzovat izolovaně.

Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. Zde soud musí v prvé řadě zvažovat, zda je nezbytné vadu odstranit [např. uvedení dne doručení napadeného rozhodnutí je podle § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s. náležitostí žaloby, jejímž smyslem je toliko to, aby soud mohl posoudit, zda žaloba byla podána včas; den doručení a tedy i včasnost žaloby však soud zjistí ze správního spisu, který si z úřední povinnosti od žalovaného podle § 74 s. ř. s. vyžádá, a proto není vůbec nutné žalobce vyzývat, aby den doručení uvedl, či dokonce jeho žalobu odmítnout, pokud tak ve lhůtě neučiní]. Pokud je namísto vady odstraňovat [např. žalobce neuvádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšečně cituje ustanovení právních předpisů], pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní [pouhá parafráze vybraných ustanovení soudního řádu správního je tedy nedostačující] a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.

V citovaném rozsudku, jímž Nejvyšší správní soud zrušil předchozí usnesení o odmítnutí návrhu vydané v projednávané věci, soud konstatoval, že postup Městského soudu v Praze nese znaky formalismu, který je v rozporu se shora uvedenými principy, smyslem a účelem soudního řízení, když výzva soudu, obsažená v usnesení ze dne 9. 1. 2004, č. j. 8 Ca 307/2003 - 10, neobsahuje pokyn, jak má být vada podání odstraněna. Ve výzvě je pouze citováno ustanovení § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 písm. d) a f) s. ř. s. bez návaznosti na stěžovatelem předložené rozhodnutí a na jeho podání. Žalobce na výzvu soudu reagoval podáním ze dne 23. 2. 2004, v němž mj. uvádí, že považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné také z toho důvodu, že nezákonnost byla potvrzena Krajským úřadem Středočeského kraje. S touto skutečností se soud nevypořádal, ačkoliv měl znovu vyzvat stěžovatele k tomu, aby vysvětlil, proč napadá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo odvolacím správním orgánem zrušeno. V této souvislosti pak nelze přehlédnout, že stěžovatel v podání ze dne 9. 10. 2003 jako důvody žaloby uvedl nezákonnost rozhodnutí, ale i ochranu proti nečinnosti správního orgánu a ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Výše uvedené spíše nasvědčuje tomu, že stěžovatel se dovolával nečinnosti správního orgánu a v tomto směru měl být stěžovatel Městským soudem v Praze vyzván, aby žalobu takto doplnil. Nejvyšší správní soud uzavřel, že Městský soud v Praze

nepostupoval důsledně ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť nevycházel ze specifik této věci a výzva soudu nebyla koncipována tak, aby vystihovala povahu případu.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Městský soud v Praze po zrušení svého usnesení ze dne 26. 2. 2004 přípisem ze dne 12. 5. 2006, č. j. 8 Ca 28/2006 - 63, vyzval stěžovatele ke sdělení, zda žalobu podal svým jménem nebo jako zástupce svého syna. Stěžovatel v podání ze dne 22. 5. 2006 označil za žalobce sebe.

Městský soud v Praze poté ustanovil zástupcem stěžovatele JUDr. Vladimíra Nedvěda, advokáta, a usnesením ze dne 12. 12. 2006, č. j. 8 Ca 28/2006 - 76, stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení tohoto usnesení odstranil nedostatky žaloby:

- a) upřesnil, kterého rozhodnutí a kterého správního úřadu se žaloba týká, tj. uvedl zejména datum vydání a spisovou značku rozhodnutí a kdo jej vydal, a dále kdy mu bylo napadené rozhodnutí doručeno /§ 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s./,
- b) uvedl, které výroky rozhodnutí napadá a z jakých důvodů (skutkových i právních) považuje napadené výroky za nezákonné nebo nicotné /§ 71 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s./,
- c) označil důkazy, které k prokázání svých tvrzení navrhuje provést /§ 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s./,
- d) formuloval návrh výroku rozsudku, jehož se na soudě domáhá /§ 71 odst. 1 písm. f), § 65 odst. 3 s. ř. s./,
- e) pro případ, že soud rozhodne bez jednání předložil současně specifikaci nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud porovnal tuto výzvu soudu adresovanou stěžovateli s výše vyjádřeným závazným právním názorem a shledal, že Městský soud v Praze opětovně pomínil specifika této věci a výzva nevystihla povahu případu. Nejvyšší správní soud zavázal Městský soud v Praze, aby stěžovatele vyzval k objasnění, proč napadá odvolacím orgánem zrušené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a zjistil, zda se nejedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného nebo před nezákonným zásahem ze strany žalovaného. Městský soud v Praze však opomněl tyto podstatné okolnosti zahrnout do výzvy k doplnění žaloby, již stěžovateli zaslal. Nedostatky, které Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku Městskému soudu v Praze vytkl, tak byly odstraněny jen z malé části, aniž se soud oprostil od nežádoucího formalismu a usiloval o zjištění skutečného důvodu podání žaloby.

K tíži stěžovatele přitom nelze přičíst skutečnost, že soudem ustanovený zástupce beze zbytku splnil požadavky vyslovené ve výzvě k doplnění žaloby, aniž sám v tomto doplnění reagoval na zmiňovaný zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu a právní názor v něm vyjádřený.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze porušil ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s., když nerespektoval závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Tímto postupem soud porušil řadu procesních principů, včetně principů ústavních (zejména právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod), eliminoval zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování a narušil právní jistotu účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud shledal, že řízení před Městským soudem v Praze bylo zatíženo vadou, která vyvolala nezákonnost usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2007, č. j. 8 Ca 28/2006 - 100. Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Jedná se přitom o natolik zásadní vadu, že k ní Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Za této procesní situace se Nejvyšší správní soud nezabýval jednotlivými kasačními námitkami stěžovatele, neboť při respektování závazného právního názoru zdejšího soudu mohlo být výsledkem soudního řízení rozhodnutí jiné.

V dalším řízení Městský soud v Praze - podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku - postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstraní vady podání stěžovatele tak, aby formulace výzvy odrážela specifika projednávaného případu. Stěžovatele tedy zejména vyzve, aby vysvětlil, proč napadá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo odvolacím správním orgánem zrušeno. Současně stěžovatele vyzve k upřesnění, zda návrhem ze dne 9. 10. 2003 mínil podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, případně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, a náležitě jej poučí, jak své podání doplnit, aby odpovídalo požadavkům zákona.

V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 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 22. února 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu