



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **J. P.**, zastoupené JUDr. Janem Najmanem, advokátem se sídlem nám. Republiky 53, Pardubice, proti žalovanému: **Magistrát města Pardubic**, se sídlem nám. Republiky 12, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2007, č. sp. MmP 52453/2007 – OSV, č. j. MmP 54563/2007, o uložení pořádkové pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 2. 4. 2008, č. j. 52 Ca 8/2008 - 32,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci stěžovatelky JUDr. Janu Najmanovi, advokátu se sídlem nám. Republiky 53, Pardubice, **s e p ř i z n á v á** odměna v částce 2856 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne č. sp. MmP 52453/2007 – OSV, č. j. MmP 54563/2007. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Úřadu městského obvodu Pardubice V. ze dne 1. 10. 2007, č. j. 794/2007/POK-1/10/2007-1, kterým stěžovatelce udělil pořádkovou pokutu ve výši 3500 Kč za ztěžování postupu správního orgánu. Tohoto skutku se měla dopustit tím, že neuposlechla pokynu úřední osoby a navzdory předchozímu napomenutí rušila pořádek při jednání správního orgánu.

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti zpochybňuje zákonnost napadeného usnesení krajského soudu. Byť důvody kasační stížnosti výslovně nepodřazuje pod konkrétní ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), je zřejmé, že jako důvody kasační stížnosti uplatňuje skutečnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka uvádí, že jí podaná žaloba nemá vady způsobující věcnou neprojednatelnost. Namítá, že z usnesení krajského soudu, jímž byla vyzvána k odstranění vad podání, není zřejmé, jakými konkrétními vadami žaloba trpí, odůvodnění tohoto usnesení obsahuje pouze obecné výtky a není dostatečně individualizováno. Dle názoru stěžovatelky se proto nemůže jednat o rozhodnutí, z něhož by pro stěžovatelku měly vyplývat jakékoliv sankce včetně možnosti odmítnutí řízení. Stěžovatelka dále poukazuje na zřejmý formální rozpor mezi usnesením soudu ze dne 25. 2. 2008 (výzvou k odstranění vad podání, doručenou zástupci dne 3. 3. 2008) a usnesením ze dne 3. 4. 2008, nyní napadeným kasační stížností. Uvádí, že zatímco v prvně zmiňovaném usnesení byla poučena o následcích nesplnění výzvy v podobě *odmítnutí žaloby*, druhé usnesení už obsahuje výrok o *odmítnutí řízení o žalobě*. Stěžovatelka se proto cítí být zkrácena na svých právech v důsledku nesprávného poučení o následcích nesplnění výzvy. Rovněž se domnívá, že rozhodnutí, jímž soud ukládá účastníku řízení povinnost odstranit vady podání, je nutno doručovat nejen zástupci účastníka, ale také účastníku samotnému. Pokud tedy v souzené věci krajský soud nedodržel uvedený procesní postup a rozhodnutí doručil pouze zástupci stěžovatelky, pak pochybil a stěžovatelku nelze postihovat za to, že vytýkané vady žaloby ve stanovené lhůtě neodstranila. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k obsahu podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalobou podanou u krajského soudu se stěžovatelka domáhala zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o uložení pořádkové pokuty ve výši 3500 Kč za ztěžování postupu správního orgánu. Tohoto skutku se dopustila neuposlechnutím pokynu úřední osoby a navzdory předchozímu napomenutí rušila pořádek na jednání správního orgánu.

Usnesením soudu ze dne 25. 2. 2008, č. j. 52 Ca 8/2008 - 27, doručeným zástupci stěžovatelky dne 3. 3. 2008, byla stěžovatelka vyzvána k doplnění a upřesnění žaloby tak, aby z ní bylo patrné označení žalobních bodů, tj. z jakých skutkových a právních důvodů stěžovatelka považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, a aby označila důkazy, které navrhuje provést k prokázání svých tvrzení. Zároveň byla poučena o tom, že nedoplní-li žalobu a neodstraní-li její vady ve lhůtě soudem stanovené, bude žaloba odmítnuta.

S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce na uvedené usnesení soudu žádným způsobem nereagovala, krajský soud řízení o žalobě stěžovatelky odmítl. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že ani přes výzvu soudu a jeho poučení stěžovatelka neodstranila vady svého podání, žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a nesplňuje tedy podmínky pro věcné projednání. Krajský soud poukázal na skutečnost, že stěžovatelka v žalobě zcela nekonkrétně, v rozporu s požadavky soudního řádu správního a ustálenou judikaturou správních soudů, tvrdila, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné a „*odvolací orgán své rozhodnutí opírá o nesprávně a nedostatečně provedené řízení, tedy o nesprávný úřední postup správního orgánu I. stupně*“. Dále namítala, že ji žalovaný „*úmyslně dlouhodobě – již od 6. 4. 2007 – a bez sebemenšího důvodu šikánuje, diskriminuje a těžce poškozuje na právech a obrožuje na zdraví a životě, opakovaně předvolává ke jednáním, šikánuje a ponižuje, a to vše pouze z tobo důvodu, že úředník Suchánek nezná zákony České republiky a neumí je aplikovat do praxe*“. Krajský soud dále uvedl, že ostatní námítky obsažené v žalobě již evidentně nesměřovaly proti žalovanému rozhodnutí.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí soudu o odmítnutí žalobního návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu uplatněných kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Při posuzování důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vycházel z následujících úvah:

Žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo ohroženo či porušeno, originálně poskytl spravedlivou ochranu. Soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak ovšem proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení.

Je-li tedy účastníkem řízení podán návrh na zahájení řízení (žaloba), pak takové podání musí splňovat především obecné obsahové náležitosti podání, jak je upravuje § 37 odst. 3 s. ř. s., podle něhož z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Vedle uvedených obecných náležitostí je však nutno, aby každé podání splňovalo také další náležitosti, které pro příslušný návrh (zde žalobu) vyplývají ze zvláštních ustanovení o řízení podle části třetí hlavy druhé s. ř. s.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu musí žalobce v podané žalobě (kromě shora vyjmenovaných obecných náležitostí) uvést také další náležitosti, k nimž podle § 71 odst. 1 s. ř. s. patří:

- a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci;

- b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy;
- c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá;
- d) *žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné;*
- e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést;
- f) návrh výroku rozsudku.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ke zvláštním náležitostem žaloby patří kromě jiného také označení důvodů, pro které žalobce rozhodnutí napadá, tj. *žalobní body*, specifikující jak skutkové, tak právní důvody, pro něž žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je tedy povinen v žalobním návrhu vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydávání napadeného rozhodnutí či rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. „Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním nebo soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti“ (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS). Takto formulované žalobní body přitom představují meze, v jejichž rámci soud napadené rozhodnutí přezkoumává (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

V souzené věci je předmětem sporu mezi stěžovatelkou a žalovaným rozhodnutí, jímž bylo jako nedůvodné zamítnuto odvolání stěžovatelky směřující proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty ve výši 3500 Kč za rušení pořádku při jednání správního orgánu. Stěžovatelka však v podané žalobě nekonkretizovala své výtky proti předmětnému rozhodnutí a krajskému soudu, nenabídla žádnou argumentaci či důvody, pro které považuje uvedené rozhodnutí žalovaného za nezákonné, respektive nicotné. Stěžovatelka v žalobě zcela nekonkrétně, tedy v rozporu s požadavky soudního řádu správního a ustálenou judikaturou správních soudů, tvrdila, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné a že „*odvolací orgán své rozhodnutí opírá o nesprávně a nedostatečně provedené řízení, tedy o nesprávný úřední postup správního orgánu I. stupně*“. Dále namítala, že ji žalovaný „*úmyslně dloubodobě – již od 6. 4. 2007 – a bez sebemenšího důvodu šikanuje, diskriminuje a těžce poškozuje na právech a ohrožuje na zdraví a životě, opakovaně předvolává k jednáním, šikanuje a ponižuje, a to vše pouze z toho důvodu, že úředník Suchánek nezná zákony České republiky a neumí je aplikovat do praxe*“. Ostatní námitky obsažené v žalobě pak již zcela evidentně nesměřovaly proti žalovanému rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tak v souzené věci dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, totiž že žaloba stěžovatelky neobsahuje žádné skutkové ani právní důvody tak, jak požaduje ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nevymezuje žádné žalobní body, které by krajský soud mohl v soudním řízení přezkoumat, a tyto nedostatky nebyly stěžovatelkou (resp. jejím zástupcem) přes výzvu krajského soudu doplněny.

Nejvyšší správní soud přitom již v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, uvedl, že soud musí při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí bránících tomu, aby žaloba mohla být podkladem pro projednání a rozhodnutí věci, v prvé řadě zvážit, zda je nezbytné vadu odstranit. „*Pokud je namíste vady odstraňovat [např. žalobce neuvádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšechně 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.*“

V projednávané věci Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu ověřil, že usnesení krajského soudu, jímž stěžovatelku vyzval k odstranění vad žaloby, výše uvedené požadavky naplnilo. Vytýkané vady žalobního návrhu nebylo možno odstranit jinak než usnesením podle § 37 odst. 5 s. ř. s., v němž krajský soud stěžovatelku srozumitelně a určitě vyzval k doplnění jejího podání v rozsahu uvedeném ve výroku tohoto usnesení, stanovil jí k tomu přiměřenou lhůtu a zároveň stěžovatelku poučil, že nebude-li výzvě soudu ve stanovené lhůtě vyhověno, soud podání stěžovatelky podle citovaného ustanovení s. ř. s. odmítne.

Nejvyšší správní soud tak neshledal v uvedeném postupu krajského soudu žádné pochybení a kasační námitku stěžovatelky směřující proti obsahovým náležitostem usnesení o odstranění vad podání a nekonkrétnosti a nepřezkoumatelnosti jeho odůvodnění neshledal důvodnou.

Na tomto místě pak zdejší soud považuje za vhodné připomenout také judikaturu Ústavního soudu, z níž pro účely projednávané věci vyplývá, že práva na soudní ochranu je nezbytné se domáhat stanoveným způsobem (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Pokud se soud odmítne zabývat podáním, které evidentně nesplňuje náležitosti stanovené pro žalobu, nelze takový postup soudu vytknout jako odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*); k tomu srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 1995, sp. zn. IV. ÚS 145/94, publikovaný pod č. 11 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, str. 57.

Důvodnou pak nebyla shledána ani kasační námitka stěžovatelky, v níž upozorňuje na zjevný formální rozpor mezi usnesením soudu – výzvou k odstranění vad podání ze dne 25. 2. 2008 (doručeným zástupci dne 3. 3. 2008) a usnesením soudu o odmítnutí řízení o žalobě ze dne 3. 4. 2008. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že zatímco v prvně zmiňovaném usnesení byla poučena o následcích nesplnění výzvy v podobě *odmítnutí žaloby*; druhé usnesení obsahuje výrok o *odmítnutí řízení o žalobě*. Stěžovatelka se tak cítí být zkrácena na svých právech v důsledku nesprávného poučení o následcích nesplnění výzvy.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k takto uplatněné kasační námitce uvádí, že si je vědom skutečnosti, že znění ustanovení zákona (rozuměj § 37 odst. 5 s. ř. s.) skutečně užívá slovního spojení „odmítnutí řízení“. V daném případě však použitím pojmu „odmítnutí žaloby“ v poučení vydaném dle § 37 odst. 5 s. ř. s. namísto „odmítnutí řízení“ nezpůsobuje nesrozumitelnost, neboť je zřejmé, co konkrétně soud

po stěžovatelce požadoval a jaké důsledky s nevyhověním uvedené výzvě spojil. Opačný přístup, požadovaný stěžovatelkou v kasační stížnosti, zdejší soud považuje za formalistický, neodpovídající zásadě upřednostnění obsahu nad formou a odporující smyslu a účelu uvedené právní úpravy.

Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje ani s námitkou stěžovatelky týkající se pochybení v doručování předmětného usnesení soudu ze dne 25. 2. 2008. Stěžovatelka se domnívá, že rozhodnutí soudu, jímž je účastníku řízení ukládána povinnost spočívající v odstranění vad podání, je nutno doručovat nejen právnímu zástupci, ale také přímo samotnému účastníku řízení. V případě nedodržení uvedeného postupu pak dle názoru stěžovatelky nelze žalobce vinit z toho, že vytykané vady žaloby ve stanovené lhůtě neodstranil. Nejvyšší správní soud uvedenou stížní námitku posoudil následovně:

Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jím.

Otázkou zastupitelnosti a nezastupitelnosti jednání účastníků řízení se v souvislosti s aplikací ustanovení § 49 odst. 1 o. s. ř., které je co do svého obsahu obdobou ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s., ve své rozhodovací činnosti zabýval Nejvyšší soud. Ve svém rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 1/2001, vyslovil, že úkony, které má účastník v řízení osobně vykonat, se rozumí jen takové, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný, tedy jde o tzv. jednání nezastupitelné, charakteristické svým osobním prvkem, které se upíná právě a jen na osobu jednajícího, a to tak, že jiná osoba, odlišná od konkrétního účastníka řízení, nemůže takový úkon vykonat. Pod takovým jednáním si lze v praxi představit např. výslech účastníka řízení, strpění ohledání, vydání určité věci apod.

Je tedy zřejmé, že ačkoli odstranění vad žaloby stíhá v daném případě stěžovatelku, neboť tato povinnost plyne z jejího procesního postavení účastníka řízení a strany sporu (a krajský soud zcela správně směřoval povinnosti obsažené ve výzvě k odstranění vad podání právě vůči ní jako jedné z procesních stran), jedná se o zastupitelné jednání, u něhož není vyžadována osobní účast účastníka řízení a kde nedostatek osobní aktivity jednajícího nezpůsobuje neplatnost nebo neúčinnost takového úkonu.

Podstatou výzvy k odstranění vad podání (zde návrhu na zahájení řízení – žaloby) je bezesporu ta skutečnost, aby vytykané vady byly v soudem stanovené lhůtě odstraněny. Je přitom nanejvýš vhodné a účelné, aby v případě zastoupeného účastníka řízení obdržel výzvu k odstranění vad podání právě a pouze tento zástupce (advokát), který je v oboru práva odborně vzdělán, je schopen lépe porozumět obsahu předmětné výzvy, kvalifikovaně zvážit, v jakém směru bude třeba podání doplnit a upřesnit a v případě jakýchkoli pochybností kontaktovat svého klienta za účelem objasnění konkrétních skutkových okolností toho kterého případu.

Dle názoru zdejšího soudu tak výzva k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. není úkonem, který by musel vykonat osobně účastník řízení, nýbrž se jedná

o úkon, který může vykonat jeho zástupce, a tedy zcela dostačuje, pokud tato výzva bude soudem doručována pouze k rukám zástupce účastníka řízení.

Z výše uvedeného je patrné, že Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádného z důvodů uplatněných stěžovatelkou v kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, proto kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle něhož stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven usnesením Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 8. 8. 2008, č. j. 52 Ca 8/2008 - 60, zástupce JUDr. Jan Najman, advokát. Tomu byla přiznána odměna v konečné částce 2856 Kč, a to za jeden úkon právní služby (písemné podání soudu ve věci samé) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (advokátní tarif). Odměna byla vypočtena podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f), ve spojení s § 7 bod 5., advokátního tarifu tak, že za jeden úkon právní služby byla stanovena odměna ve výši 2100 Kč, k níž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Vzhledem k tomu, že ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, byla k takto vypočtené odměně připočtena i daň z přidané hodnoty. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese v souladu s ustanovením § 35 odst. 8 s. ř. s. stát.

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

V Brně dne 20. listopadu 2008

Mgr. Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu