



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců **a) V. S.** a **b) Z. S.**, obou zastoupených JUDr. Hanou Homolkovou, advokátkou se sídlem České Budějovice, Krajinská 43/8, proti žalovanému **Městu Černovice**, se sídlem Černovice, Mariánské náměstí 718, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 6. 2016, č. j. 10 Na 41/2013 - 25,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 6. 2016, č. j. 10 Na 41/2013 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobci se obrátili se svým podáním ze dne 13. 5. 2013, označeným jako „*správní žaloba*“, na Krajský soud v Českých Budějovicích a domáhali se „*potvrzení platnosti stavebního ohlášení z roku 2008*“, dále „*potvrzení, že neporušili stavební zákon*“, vydání rozhodnutí o neplatnosti zákazu stavební činnosti na jejich zemědělské usedlosti, a konečně uložení povinnosti k náhradě škody žalovanému. Krajský soud žalobce vyzval usnesením ze dne 20. 5. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 8, k odstranění vad tohoto podání; vzhledem k tomu, že nedostatky podání žalobci neodstranili a pro neurčitost a nesrozumitelnost návrhu nebylo možné v řízení pokračovat, krajský soud „*správní žalobu*“ usnesením ze dne 9. 6. 2016, č. j. 10 Na 41/2013 - 25 (dále též jen „*napadené usnesení*“), odmítl.

V odůvodnění napadeného usnesení krajský soud uvedl, že žalobci na jeho výzvu ze dne 20. 5. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 8, reagovali podáním ze dne 2. 6. 2013, které obsahovalo stejný petit a téměř totožné vylíčení rozhodných skutečností jako původní „*správní žaloba*“. Na základě usnesení krajského soudu ze dne 4. 6. 2013, č. j. 10 Na 41/2016 - 18, byla žalobcům ustanovena právní zástupkyně JUDr. Hana Homolková, advokátka se sídlem České Budějovice, Krajinská 43/8, s jejíž pomocí měla být žaloba uvedena do souladu s platnou právní úpravou, nicméně dne 25. 5. 2016 ustanovená právní zástupkyně krajskému soudu sdělila, že ač vedla s žalobci četnou korespondenci, po vyčerpání všech možností komunikace považuje své ustanovení ve věci za ukončené. Jelikož tedy žaloba nebyla doplněna a její vady nebyly odstraněny, postupoval krajský soud podle § 37 odst. 5 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“) a žalobu odmítl.

Proti tomuto usnesení brojí nyní žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností. V ní explicitně neodkázali na konkrétní zákonem předpokládaný stížnostní důvod, nicméně z kontextu věci je zřejmé, že může být úspěšně namítána pouze nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Stěžovatelé v kasační stížnosti a jejím doplnění předně uvádějí, že *„jejich argumenty, které byly obsahem podání ze dne 13. 5. 2013 a následně ze dne 2. 6. 2013 ob stojí ve světle náležitostí správní žaloby“*. Namítají dále, že o jejich návrhu bylo rozhodnuto po více jak třech letech od jeho podání, a to teprve po zaslání stížnosti ze dne 31. 3. 2016 předsedovi krajského soudu. Během té doby se soudní spis nacházel v archivu, což stěžovatelé označují za obstrukční postup a zjevnou vadu řízení. Připomínají, že o této skutečnosti je informovala ustanovená zástupkyně, která na základě toho, že spis byl archivován, považovala své právní zastupování za ukončené, byť ji stěžovatelé instruovali, jak má v řízení postupovat. Co se týče náležitostí *„správní žaloby“*, vyjadřují stěžovatelé přesvědčení, že v ní uvedené argumenty ob stojí ve světle zákonem požadovaných náležitostí. Připouštějí, že na usnesení krajského soudu ze dne 20. 5. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 8, reagovali téměř totožným způsobem jako v původním podání ze dne 13. 5. 2013, avšak současně namítají, že jiná výzva nebyla ani jim, ani ustanovené zástupkyni adresována. E-mailovou korespondencí s ustanovenou právní zástupkyní předkládají stěžovatelé k důkazu. Navrhují proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že převážná část činnosti odboru výstavby Městského úřadu Černovice spočívala v informování stěžovatelů o platné právní úpravě uvedené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a v souvisejících předpisech, a také v opakovaném vysvětlování, které stavební činnosti lze provést bez komunikace se stavebním úřadem a pro které je naopak nezbytné zahájení územního a stavebního řízení. Žalovaný konstatuje, že stěžovatelé pravděpodobně doufali, že se jim podaří zrealizovat všechny zamýšlené stavební záměry bez stavebního povolení nebo ohlášení, avšak žalovaný na dodržování platné právní úpravy trval. Od prvního dotazu stěžovatelů v roce 2007 až do současnosti však nebylo na předmětné zemědělské usedlosti v obci Lidmaň vydáno žádné pravomocné správní rozhodnutí, neboť nebyla podána ani žádná úplná žádost. Žalovaný také odmítá, že by jeho činnost zapříčinila jakoukoli škodu na majetku stěžovatelů. Není ani pravda, že by žalovaný stěžovatelům bránil ve stavební činnosti, uložil jim sankce nebo nějakou činnost zakázal. Ze všech výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelů, že jejich žaloba (včetně doplnění) splňovala náležitosti kladené na ní ustanovením § 71 odst. 1 s. ř. s., § 80 odst. 3 s. ř. s., či § 84 odst. 3 s. ř. s. Je totiž zcela evidentní, že neobsahovala formulaci žalobních bodů, jež by mohly být projednány ve správním soudnictví; rovněž formulace závěrečného návrhu nedopovídala žádnému typu řízení před správními soudy. Krajský soud tedy postupoval

v principu správně, pokud vyžadoval doplnění žaloby tak, aby mohla být v soudním řízení správním věcně projednána.

Před samotným posouzením procesního postupu krajského soudu při odstraňování vad žaloby považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve zrekapitulovat obsah předloženého soudního spisu. Dne 13. 5. 2013 podali stěžovatelé ke krajskému soudu podání, které označili jako „*správní žaloba*“. V něm nejprve poukázali na své předchozí (a podle krajského soudu nejasné) podání evidované tímto soudem pod sp. zn. 10 Na 25/2013 - 13, jednak na svou žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení právního zástupce, který za stěžovatele podá obsahově bezvadnou správní žalobu. Z věcného hlediska v tomto podání shrnuli, že v dubnu roku 2008 ohlásili žalovanému svůj záměr zrekonstruovat zemědělské usedlosti v katastrálním území obce Lidmaň, přestože ohlášení ve smyslu § 103 stavebního zákona považovali za nadbytečné. V průběhu provádění prací nicméně žalovaný vydal ústní zákaz pokračovat v další stavební činnosti, společně s výzvou, aby stěžovatelé iniciovali zahájení územního a stavebního řízení. V závěrečném petitu stěžovatelé žádali, aby krajský soud potvrdil platnost stavebního ohlášení z roku 2008 a skutečnost, že nijak neporušili ustanovení stavebního zákona, aby rozhodl o neplatnosti zákazu stavební činnosti a o tom, že žalovaný nebude stěžovatelům klást žádné překážky k obnově dotčených staveb, aby žalovaného zavázal k náhradě škody na budovách a podnikání způsobené přerušením stavebních prací a k náhradě nemajetkové újmy a nákladů znaleckého posudku. Součástí tohoto podání byla (opětovná) žádost stěžovatelů o osvobození od soudního poplatku a o ustanovení právního zástupce; stěžovatelé výslovně uvedli, že podávají pouze „*laickou žalobu*“, která by měla být upřesněna ustanoveným advokátem.

Jelikož z uvedeného podání nebylo krajskému soudu zřetelné, proti jakému rozhodnutí v oblasti veřejné správy směřuje, případně zda se má jednat o žalobu proti nečinnosti správního orgánu či o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, v usnesení ze dne 20. 5. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 8, stěžovatele vyzval k doplnění tohoto podání ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., a to ve lhůtě 10 dnů. Na tuto výzvu reagovali stěžovatelé podáním ze dne 2. 6. 2013, v němž rozvedli svá předchozí skutková tvrzení a vyjádřili přesvědčení, že podání ze dne 13. 5. 2013 je z formálního hlediska bezvadné. V této souvislosti poukázali na dosud nevyřízenou žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení advokáta pro řízení, o níž by z logiky věci mělo být rozhodnuto před vydáním výzvy k odstranění nedostatků podání. Rovněž závěrečný petit „*doplnění žaloby*“ stěžovatelé formulovali shodně jako ve „*správní žalobě*“.

Usnesením ze dne 4. 6. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 18, ustanovil krajský soud stěžovatelům zástupkyni JUDr. Hanu Homolkovou, advokátku se sídlem České Budějovice, Krajinská 43/8; toto usnesení doručil stěžovatelům i ustanovené zástupkyni. Současně s tímto usnesením zaslal stěžovatelům (nikoli jejich zástupkyni) také neformální přípis ze dne 4. 6. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 16, v němž je upozornil, že zasláné „*doplnění žaloby*“ se obsahově téměř shoduje s prvním podáním ze dne 13. 5. 2013 a stále neobsahuje mj. bližší identifikaci rozhodnutí, proti němuž má „*správní žaloba*“ směřovat. Ustanovená zástupkyně dne 22. 11. 2013 nahlížela do spisu a v přípisu ze dne 25. 5. 2016 krajský soud informovala, že stěžovatelům sdělila všechny rozhodné skutečnosti, názory a právní stanoviska v dané věci, avšak „*po vyčerpání všech možností*“ dala stěžovatelům na vědomí, že své ustanovení považuje ke dni 28. 11. 2016 za skončené; poté již vůči soudu žádné úkony nečinila.

Z výše popsaného procesního postupu krajského soudu považuje zdejší soud za podstatnou právě tu skutečnost, že zástupkyni stěžovatelů bylo zasláno toliko usnesení ze dne 4. 6. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 18, o jejím ustanovení k ochraně zájmů stěžovatelů ve věci sp. zn. 10 Na 41/2013, avšak ani přípis ze dne 4. 6. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 16, kterým byli stěžovatelé neformálně vyzváni k odstranění vad své „*správní žaloby*“, ani jemu předcházející

usnesení ze dne 20. 5. 2013, č. j. 10 Na 41/2013 - 8, jí doručeno nebylo. Jinak řečeno, zástupkyně stěžovatelů se sice řádně dozvěděla o svém ustanovení v souzené věci, avšak o vadách, kterými podání ze dne 13. 5. 2013 trpí, a o lhůtě k jejich odstranění (včetně poučení o procesních následcích, pokud výzvě k odstranění vad podání vyhověno nebude), obeznámena nebyla. Nesprávnost procesního postupu krajského soudu byla dána již tím, že vyzýval stěžovatele k odstranění vad jejich žaloby, aniž by předtím rozhodl o jejich žádosti o ustanovení zástupce, a to navíc za situace, kdy stěžovatelé o ustanovení kvalifikovaného zástupce usilovali právě proto, že se necítili k podání správní žaloby dostatečně erudovaní a že očividně sami nebyli schopni vytkané vady svého podání odstranit. Těmto výzvám proto není možné přiznat relevanci, ve smyslu procesních důsledků s nimi spojených.

Jelikož tedy sami stěžovatelé nebyli schopni upřesnit, proti jakému rozhodnutí žalovaného má jejich žaloba směřovat, nebo uvést skutečnosti, které by jasně indikovaly, že se má jednat o žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného nebo o žalobu na ochranu před jeho nezákonným zásahem, a jelikož ustanovená zástupkyně k takovému kroku vůbec nebyla kvalifikovaně vyzvána, zatížil krajský soud své řízení vadou, která mohla negativně zasáhnout do právní sféry stěžovatelů.

Vytýkaná procesní vada není nikterak umenšena tím, že stěžovatelům pasivita krajského soudu nebyla zcela k tíži. S nastolením procesních důsledků (tj. odmítnutím návrhu) krajský soud bez seznatelných důvodů otálel, k odmítnutí „*správní žaloby*“ v listopadu roku 2013, kdy se ustanovená právní zástupkyně osobně dostavila na krajský soud za účelem nahlížení do spisu, nepřistoupil a učinil tak teprve o tři roky později, když tato advokátka krajskému soudu sdělila, že své ustanovení považuje za skončené (viz podání ze dne 25. 5. 2016). Ačkoli tedy došlo k faktickému prodloužení původní desetidenní lhůty na lhůtu zhruba tříletou, což stěžovatelům značně rozšířilo prostor pro možnost opravy nedostatků návrhu, nic to nemění na tom, že opomenutí zaslat ustanovené zástupkyni usnesení s výzvou k odstranění vad podání je natolik závažným pochybením, že představuje důvod pro zrušení napadeného usnesení o odmítnutí návrhu.

Z tohoto důvodu nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než napadené usnesení zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

V průběhu dalšího řízení krajský soud vyzve zástupkyni stěžovatelů k odstranění vad podané žaloby a stanoví jí k tomu přiměřenou lhůtu. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první 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 23. listopadu 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu