



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **M. H.**, zast. JUDr. Milanem Bedrošem, advokátem se sídlem Pekárenská 12, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2020, č. j. 41 A 72/2019 - 32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení, kterým Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2019, č. j. JMK 119676/2019 (rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno dne 20. 8. 2019).

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 28. 8. 2019 (dále jen „správní orgán I. stupně“), č. j. OD-ČJ/115501-18/NEU, a ve zbytku odvolání stěžovatelky zamítl. Posledně zmíněným rozhodnutím byla stěžovatelka uznána vinnou tím, že zavinila dopravní nehodu porušením své povinnosti přizpůsobit rychlost jízdy relevantním okolnostem podle § 18 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění relevantním pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), a povinností ponechat dostatečnou vzdálenost za vozidlem jedoucím před ní podle § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu, za což jí byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku v celkové výši 6000 Kč.

[3] Žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že snížil uloženou pokutu na výši 1500 Kč a namísto povinností, jejichž porušení určil správní orgán I. stupně (§ 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu), určil jako porušení povinnost „*chovat se obleduplně*

a ukázněně, aby svým jednáním neobrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neobrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu“ [§ 4 písm. a) zákona o silničním provozu].

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou odeslanou dne 21. 10. 2019 a doručenou krajskému soudu téhož dne do datové schránky. Tuto žalobu označila sama stěžovatelka za blanketní a uvedla, že ji doplní nejpozději do deseti dnů. Doplnění žaloby zaslala krajskému soudu do datové schránky dne 31. 10. 2019.

[5] Krajský soud konstatoval, že mu byla žaloba bez jediného žalobního bodu doručena v poslední den lhůty pro podání žaloby. Žaloba přitom musí podle § 71 odst. 1 písm. a) až f) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ř. s.“), obsahovat náležitosti, mezi něž patří rovněž žalobní body; z nich má být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné. Žalobu lze o další žalobní body rozšířit pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Tím, že stěžovatelka podala žalobu blanketní, zatížila ji vadou, v jejímž důsledku nebylo možné věc projednat. Vzhledem k tomu, že byla žaloba bez žalobních bodů podána v poslední den lhůty pro její podání, nebylo možné stěžovatelku k odstranění vad vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť pro odstranění vad nebyl dostatečný časový prostor. Vada spočívající v absenci byť jediného žalobního bodu tím pádem byla neodstranitelná. Krajský soud proto žalobu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl.

III. Kasační stížnost

[6] Stěžovatelka proti usnesení krajského soudu brojí kasační stížností. Tvrdí, že správní orgány ve svých rozhodnutích posuzovaly možné reakce stěžovatelky jako řidičky, kterými mohla nehodě předejít, rychlost jejího vozidla a bezpečnou vzdálenost mezi vozidly. Vycházely ze znaleckého posudku, s nímž stěžovatelka od počátku nesouhlasila, a nijak nereagovaly na stěžovatelčin návrh na zpracování revizního znaleckého posudku. Stěžovatelka tedy dne 3. 9. 2019 zadala zpracování nového znaleckého posudku. Dne 21. 10. 2019 musela podat blanketní žalobu, neboť končila zákonná lhůta pro podání žaloby, nicméně doposud nebyl vypracován kompletní znalecký posudek, který byl pro řádné odůvodnění a vytyčení žalobních bodů stěžejní. Usnesení krajského soudu považuje za neadekvátně formalistické a nespravedlivé, neboť jiný postup zvolit nemohla. Odmítnutím žaloby tedy krajský soud bránil stěžovatelce v uplatnění jejího práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nadto měl krajský soud povinnost ji vyzvat k odstranění vad žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. bez ohledu na to, zda v mezidobí uplynula lhůta pro její podání. Pouze pokud by stěžovatelka neodstranila vady žaloby dle této výzvy, mohl by krajský soud žalobu odmítnout. Závěrem stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci

pokračování

uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelka ve své podstatě předkládá Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení jedinou otázku, a to, zda mohl krajský soud její žalobu odmítnout bez předešlé výzvy podle § 37 odst. 5 s. ř. s., pokud byla její blanketní žaloba podána v poslední den lhůty pro podání žaloby a doplněna teprve po jejím uplynutí, a to dne 31. 10. 2019.

[11] V první řadě Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno dne 20. 8. 2019. Vzhledem k tomu, že dne 20. 10. 2019 byla neděle, bylo posledním dnem dvouměsíční lhůty k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí podle § 72 odst. 1 s. ř. s. pondělí 21. 10. 2019.

[12] Kasační stížností vznesenou otázkou se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již několikrát zabýval. V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 7. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, č. 3733/2018 Sb. NSS, uvedl, že ve lhůtě pro podání žaloby musí uplatnit žalobce alespoň jeden žalobní bod, aby jeho žaloba byla projednatelná, jinak má být odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s. O další žalobní body lze podanou žalobu rozšířit jen ve lhůtě pro její podání (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud tedy k žalobním bodům uplatněným v doplnění žaloby ze dne 31. 10. 2019, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, ani nemohl přihlídnout. Nejvyšší správní soud předesílá, že takto určená koncentrace řízení není samoučelná: jejím smyslem je postavit najisto rozsah důvodů, na jejichž základě bude soud přezkoumávat napadené rozhodnutí, čímž má být zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlosti řízení.

[13] S krajským soudem lze souhlasit, že stěžovatelka v žalobě podané dne 21. 10. 2019 nepředstavila žádné žalobní body. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS: „*Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.*“ Žaloba před svým doplněním však zcela postrádala jakékoliv skutkové nebo právní důvody tvrzené nezákonnosti, neboť uváděla pouze, že se rozhodnutí správních orgánů zakládají na nesprávném právním posouzení věci. Takto obecná výtka bezesporu nemůže představovat srozumitelné a jednoznačné vymezení důvodů tvrzené nezákonnosti, a představuje tedy žalobní bod.

[14] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že žalobní body nemohla zformulovat, neboť neměla k dispozici kompletně zpracovaný znalecký posudek. Nic jí totiž nebránilo alespoň v hrubých rysech nastínit své pochybnosti o správnosti závěrů znaleckého posudku, z něhož vycházely správní orgány, s tím, že blíže argumentaci rozvede po zhotovení nového znaleckého posudku. Je totiž třeba rozlišovat mezi rozvinutím uplatněného žalobního bodu a uplatněním nového žalobního bodu. Jak vyplývá z výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2008 - 78, za žalobní bod lze považovat takové vyjádření žalobce, z něhož lze dovodit, že považuje napadené rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné. Naproti tomu rozvinutím uplatněného žalobního bodu se rozumí nová argumentace k bodu, který již byl alespoň v hrubých rysech nastíněn. Zatímco žalobní bod lze uplatnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby, rozvinout jej lze i následně, a to až do vydání soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nepochybuje, že stěžovatelka byla schopna zformulovat veškeré žalobní body, které nakonec zaslala v podání ze dne 31. 10. 2019, již před zpracováním znaleckého posudku. V (pozdním)

doplnění žaloby totiž na nově zpracovaný znalecký posudek odkazuje především v tom smyslu, že nebylo v technických možnostech jejího vozidla zabránit nehodě. Přitom obdobné tvrzení, byť bez podkladu ve znaleckém posudku, přednesla již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde výslovně uvedla, že bylo zcela nereálné, aby nehodě zabránila. Stěžovatelka tedy nemá pravdu, pokud tvrdí, že nemohla žalobní bod zformulovat, dokud neměla k dispozici znalecký posudek, jehož zpracování sama zadala.

[15] Stěžovatelka namítá, že před odmítnutím žaloby ji měl krajský soud vyzvat, aby odstranila vadu spočívající v absenci žalobních bodů. Krajský soud by však měl povinnost zaslat stěžovatelce výzvu k odstranění vady žaloby pouze v případě, že by bylo objektivně možné, aby tak stěžovatelka učinila ve lhůtě pro podání žaloby. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku č. j. 3 Azs 66/2017 - 31 v tomto směru uvedl: „*Žalobce si musí být vědom, že podává-li na konci lhůty pro podání žaloby žalobu bez tak podstatné náležitosti, jako jsou žalobní body, nemá automatickou garanci, že soud jej k odstranění této vady vyzve. Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, je-li ještě se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu včas, tedy ve lhůtě pro podání žaloby, doplnit.*“ Vhodné je v tomto kontextu též odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 8. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1223/17, podle něhož „*[p]okud byla žaloba bez žalobního bodu podána v poslední den zákonné lhůty, nemohl krajský soud objektivně postupovat podle § 37 odst. 5 soudního řádu správního (k tomu blíže viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01). Je procesní strategií (i rizikem) stěžovatelů, pokud s podáním správní žaloby otálejí až do posledního dne dvouměsíční lhůty, neboť si tím zkracují dobu, dokdy mohou odstranit případné vady svého podání. Stěžovatelé byli již při podání žaloby zastoupeni advokátkou (profesionální poskytovatelkou právních služeb), která si mýry rizika spojeného s podáním žaloby v poslední možný den lhůty musela být vědoma.*“ Zdejší soud konstatuje, že stěžovatelka v nyní posuzované věci byla též zastoupena advokátem již v řízení před krajským soudem.

[16] Ačkoliv za použití moderních komunikačních prostředků nelze *a priori* vyloučit povinnost soudu vyzvat k odstranění vad žaloby i v poslední den lhůty pro její podání, taková situace je zcela výjimečná; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 - 18. Jak je však v posledně uvedeném rozsudku též zmíněno, soud se musí s žalobou seznámit, a to zpravidla v řádu několika dnů. Nejvyšší správní soud dospěl v jiných věcech k závěru, že by nebylo reálné žalobu doplnit ani v případě, že byla doručena dříve než v poslední den lhůty; srov. rozsudky ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 Afs 2/2011 - 55, a ze dne 23. 10. 2009, č. j. 8 Afs 31/2009 - 74). Ze spisu ani tvrzení stěžovatelky nevyplývají žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že se právě v nyní posuzované věci jednalo o výjimečnou situaci, kdy měl krajský soud obratem stěžovatelku vyzvat k doplnění žalobních bodů týž den, kdy blanketní žalobu obdržel, resp. že by stěžovatelka v průběhu téhož dne měla reálnou možnost ji doplnit – sama stěžovatelka naopak v kasační stížnosti vyjádřila své přesvědčení, že žalobu nemohla v poslední den lhůty podat úplnou. Včasně doplnění žaloby po výzvě soudu je tedy v daném případě takřka nemyslitelné.

[17] V kontextu výše nastíněných judikatorních závěrů zdejšímu soudu není zřejmé, na základě čeho považuje stěžovatelka postup krajského soudu za neadekvátně formalistický. Riziku, že bude její žaloba odmítnuta, se vystavila sama, když podala žalobu bez jediného žalobního bodu v poslední den lhůty pro její podání. Je sice pravdou, že pokud by krajský soud stěžovatelku vyzval k doplnění žaloby a nesprávně by lhůtu k doplnění žaloby určil delší, nemohlo by jí být nesprávně poučení na újmu (srov. výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 3 Azs 66/2017 – 31). Stěžovatelka však neměla důvod spoléhat se na to, že ji krajský soud k doplnění žaloby vyzve a nesprávně při tom stanoví lhůtu. Uvedený závěr rozšířeného senátu má totiž chránit žalobce v případě nesprávného postupu soudu, nikoliv vytvořit nástroj, kterým by mohly krajské soudy v rozporu se zákonem posouvat okamžik koncentrace řízení. Tím méně pak bylo možné od krajského soudu očekávat, že takovým způsobem bude postupovat. Krajský soud tedy

pokračování

v nyní posuzované věci postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodnutí tak pro stěžovatelku, která byla již v řízení před krajským soudem zastoupena advokátem, nebylo nepředvídatelné a stejně tak jej nelze považovat za projev přepjatého formalismu.

[18] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle jeho názoru odmítnutím žaloby nedošlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud se již vícekrát zabýval ústavností žalobních lhůt ve správním soudnictví (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, č. 9/2010 Sb., řešící ústavnost délky sedmidenní lhůty pro podání žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany) a požadavek na formulování žalobních bodů ve lhůtě pro podání žaloby neshledal protiústavním.

V. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 12. února 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu