



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně **J. N.**, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Brně**, se sídlem v Brně, nám. Svobody 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2005, č. j. 30 Ca 135/2005 – 19,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2005, č. j. 30 Ca 135/2005 – 19, **se z r u š u j e .**
- II.** Žaloba **s e o d m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora uvedeným rozsudkem zrušil Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozhodnutí žalovaného č. j. 1989/2000/FŘ/130 ze dne 3. 7. 2000, jakož i rozhodnutí Finančního úřadu v Uherském brodě ze dne 9. 11. 1999 č. j. 48910/99/338920/4099 pro nezákonnost a věc vrátil k dalšímu řízení.

Proti výše uvedenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost.

Stěžovatel má za to, že rozsudek krajského soudu byl vydán a je v rozporu se zákonem. Jak vyplývá i z odůvodnění stížností napadeného rozsudku, krajský soud rozhodoval v dané konkrétní věci podruhé poté, co jeho první rozhodnutí (rozsudek č. j. 30 Ca 509/2000 - 44 ze dne 28. 11. 2003) bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 29/2004 - 61 ze dne 20. 4. 2005.

V původním rozhodnutí krajský soud zrušil obě napadená správní rozhodnutí pro nezákonnost. Rozsudek shledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby se zabýval projednatelností žaloby a poukázal na to, že lhůta dvou měsíců podávaná z ust. § 250b o. s. ř. není lhůtou, jež by měla tzv. soudcovský charakter, a že její zmeškání nelze prominout.

Krajský soud se následně zabýval dotčenou žalobní věcí znovu a dne 30. 11. 2005 vydal ve věci nové rozhodnutí - tj. nyní, touto kasační stížností napadený rozsudek. Pokud jde o projednatelnost žaloby, nedbal názoru Nejvyššího správního soudu a opět skonstatoval, že na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu žalobních důvodů. Po přezkumu v uvedeném rozsahu dospěl takto k závěru, že žaloba je důvodná a rozhodnutí správce daně zrušil pro nezákonnost. Stěžovatel s posledně uvedeným závěrem nesouhlasí, přičemž současně resp. navíc v dané věci považuje za zákonu odporující postup soudu, kdy tento přihlédl k žalobním bodům uplatněným žalobcem až po uplynutí lhůty k tomuto striktně zákonem vymezené. V předmětné věci bylo soudní řízení zahájeno žalobním návrhem ze dne 15. 10. 2000, krajskému soudu doručeným dne 3. 11. 2000 (k pošt. přepravě předáno 17. 10. 2000). Jak shodně skonstatováno Nejvyšším správním soudem i samotným krajským soudem v napadeném rozsudku, ve svém žalobním návrhu ze dne 15. 10. 2000 žalobce vedle specifikace napadených rozhodnutí uvedl pouze žádost o jejich přezkoumání a svůj konečný návrh pro rozhodnutí soudu o přezkoumání - navrhl, aby soud tato rozhodnutí zrušil pro jejich nezákonnost. V takto podané žalobě si pak sám vyhradil, že návrh doplní společně s doložením plné moci advokáta. Dne 28. 12. 2000, tj. po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby a současně i pro vymezení rozsahu důvodů, napadení (tzn. pro vymezení žalobních bodů), bylo pak krajskému soudu doručeno podání žalobce ze dne 18. 12. 2000, kterým bylo podáno faktické celé zdůvodnění původní žaloby ze dne 15. 10. 2000.

Stěžovatel už ve svém vyjádření k žalobě, jakož i v předchozí kasační stížnosti poukázal na to, že i při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů v řízení podle hlavy druhé, části páté o. s. ř. v tehdy platném znění je soudní řízení ovládáno dispoziční zásadou a soud je tak oprávněn přezkoumat zákonnost napadeného správního rozhodnutí pouze tehdy, cítí-li se jím žalobce zkrácen na svých právech a toto zkrácení tvrdí, současně přezkoumání provádí pouze v tom rozsahu, v jakém žalobce považuje toto rozhodnutí za nezákonné - soud je vázán žalobcovým vymezením žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud pak ve svém rozsudku shora uvedeném s poukazem na ust. § 249 odst. 2 a § 250b o. s. ř. v tehdy platném znění potažmo obdobnou úpravu v dnes platném s. ř. s. uzavřel, že žalobkyně musela ve lhůtě do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu podat žalobu a uvést důvody, ve kterých spatřuje nezákonnost rozhodnutí. Závěrem pak k tomuto navíc zdůraznil, že lhůta dvou měsíců dle § 250b o. s. ř. není lhůtou soudcovskou a že její zmeškání nelze prominout.

Po uplynutí lhůty pro podání žaloby (§ 250b o. s. ř. resp. § 72 s. ř. s.) je přípustné pouze omezení žaloby: Rozšíření důvodů napadení správního rozhodnutí tj. uvedení žalobních

bodů dosud nijak neuplatněných, bylo tedy možné toliko a pouze ve lhůtě dle § 250b o. s. ř. (resp. dnes ust. § 72 s. ř. s.). V této zákonem jasně vymezené dvouměsíční lhůtě musí být žaloba nejen podána, ale i odůvodněna. K veškerým důvodům napadení správního rozhodnutí uplatněným žalobkyní po lhůtě pro podání žaloby by soud neměl meritorně přihlížet. Pokud tak učinil, jednal v rozporu se zásadami platnými pro řízení před soudy ve správním soudnictví, došlo k porušení ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 72 a § 71 s. ř. s. (resp. § 250h a § 250b o. s. ř. ve znění platném při podání žaloby). Žalobce v žalobě podané ve lhůtě pro její podání (tehdy ust. § 250b. o. s. ř.) žádné důvody - žalobní body- neuvedl.

Postupem krajského soudu došlo k porušení výše citovaných ustanovení a současně porušení zásady rovnosti účastníků řízení a to i ve světle či z pozice zákonné zásady koncentrační vyjádřené právě i zakotvením shora uvedeného pravidla platného obecně pro všechny adresáty dané normy (nadto s vyloučením možnosti prominutí zmeškání předmětné lhůty).

Pokud se soud za dané situace zabýval žalobními důvody uplatněnými až po lhůtě pro podání žaloby, mj. se takto žalobci dostalo více práv a než by měl de facto kterýkoli jiný subjekt v postavení žalobce, který by ve lhůtě pro podání žaloby ve svém žalobním návrhu uvedl, byť jeden jediný důvod napadení, ale další důvody - po lhůtě uplatněné - by soud správně podle zákona musel odmítnout s tím, že jde o nepřipustné rozšíření žaloby.

Ve shodě s podávaným názorem je i současná judikatura, mj. i judikatura samotného krajského soudu, jde-li o jiné, ale skutkově obdobné kauzy. Zejména je však k tomuto zastáván relativně konstantní výklad Nejvyšším správním soudem, podpořený či potvrzený i konkrétními judikáty Ústavního soudu. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Afs 26/2003 - 23, kde mj. uvedeno: „Žaloba byla soudu podána dne. ., stěžovatel uvedl pouze, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za nezákonné a tvrdí, že byl takovým rozhodnutím zkrácen na svých právech. Stěžovatel v tomto svém návrhu neuvedl, vedle specifikace napadeného rozhodnutí, svůj konečný návrh pro rozhodnutí soudu, neuvedl ani žalobní důvody, vyhradil si, že tyto náležitosti doplní samostatným přípisem. . . . Po uplynutí lhůty pro podání žaloby (§ 250b o. s. ř.) bylo přípustné pouze omezení rozsahu návrhu. Protože se stěžovatel omezil ve svém návrhu pouze na ohlášení žaloby, tuto v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby nedoplnil, neuvedl žádné žalobní body, taková absence základních náležitostí žaloby se stala neodstranitelnou uplynutím lhůty pro podání žaloby. ...Pokud v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby žalobce vůbec neuvede rozsah, v jakém rozhodnutí žalovaného napadá, neuvede žádné žalobní důvody, takové podání trpí vadou, jež brání meritornímu přezkoumání napadeného rozhodnutí a po uplynutí zákonné lhůty jde již o vadu neodstranitelnou. Kdyby totiž soud po lhůtě pro podání žaloby vyzýval žalobce k doplnění žalobních bodů, tedy že by se následně meritorně zabýval žalobními body uplatněnými po lhůtě pro podání žaloby, došlo by tak ke zjevnému porušení jedné ze zásad soudního řízení a to zásady rovnosti účastníků..krajský soud správně ve shodě s ustanovením 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl., Dlužno dodat, že právě citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu resp. i právní závěr v něm vyjádřený, byl předmětem ústavní stížnosti, kterou Ústavní soud svým rozhodnutím sp. zn. III. ÚS 251/04 ze dne 26. 8. 2004 odmítl jako zjevně neopodstatněnou, když současně potvrdil správnost závěru a postupu Nejvyššího správního soudu. Potvrdil, že pokud v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby žalobce neuvede rozsah, v jakém rozhodnutí žalovaného napadá, neuvede žádné žalobní body, trpí takové podání vadou, která brání meritornímu přezkoumání napadeného rozhodnutí, a která se po uplynutí zákonem stanovené lhůty stává vadou již neodstranitelnou.

K již výše zmíněné judikatuře možno zde následující volnou citací odkázat i na obdobné závěry samotného Krajského soudu v Brně, např. v rozhodnutí č. j. 29 Ca 151/2004 - 28 ze dne 20. 9. 2004, kdy sám krajský soud došel k závěru, že „připuštění prolomení lhůty pro uvedení skutkových a právních důvodů žaloby postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. by mimo jiné založilo nepřipustnou nerovnost procesních subjektů, neboť by znevýhodnilo žalobce, který by se choval v souladu s požadavky zákona. V souvislosti s rozhodováním Krajského soudu v Brně nutno však v neposlední řadě poukázat na rozhodnutí č. j. 30 Ca 342/2003 - 27 ze dne 10. 3. 2004. Tímto svým usnesením totiž krajský soud odmítl žalobu ve věci žalobkyně (paní J. N.) proti rozhodnutí stěžovatele (FŘ v Brně) č. j. 1988/2000/FŘ/130 ze dne 3. 7. 2000 a to právě z důvodu, že podaná žaloba neobsahovala žádné žalobní body a tyto nebyly v zákonné lhůtě pro podání žaloby doplněny. Žalobce tak učinil až podáním doručeným soudem dne 27. 12. 2000. Šlo přitom o tutéž žalobu, kterou bylo zaháleno řízení ve věci sp. zn. 30 Ca 509/2000, potažmo nyní sp. zn. 30 Ca 135/2000. Skutková i procesní situace byla naprosto totožná.

Jak již výše zmíněno, žalobou doručenou Krajskému soudu dne 3. 11. 2000 zaev. pod sp. zn. 30 Ca 509/2000 žádal žalobce o přezkoumání dvou rozhodnutí stěžovatele – rozhodnutí č. j. 1989/2000/FŘ/130 a č. j. 1988/2000/FŘ/130. S určitým časovým odstupem soud rozhodl o vyloučení žalob k samostatnému řízení. Konkrétně takto (usnesením č. j. 30 Ca 509/2000 - 41 ze dne 5. 9. 2003) vyloučil k samostatnému řízení žalobu proti rozhodnutí č. j. 1988/2000/FŘ/130. Tato byla dále vedena právě pod sp. zn. 30 Ca 342/2003. Za naprosto stejné výchozí situace (časové souvislosti, učiněné úkony i jejich obsah) byla žaloba usnesením č. j. 30 Ca 342/2003 - 27 ze dne 10. 3. 2004 odmítnuta. V naprostém logicky ani právně těžko zdůvodnitelném a takto i neočekávatelném protikladu vůči tomuto bylo pak soudem rozhodováno v předmětné věci meritorně a napadená rozhodnutí byla zrušena.

Krajský soud se žalobními důvody uplatněnými až podáním ze dne 18. 12. 2000 tj. po lhůtě ve smyslu ust. § 250h o. s. ř. v tehdy platném znění, neměl meritorně zabývat. Stěžovatel má tento postup za vadný a shledává napadený rozsudek nezákonným. Výše uvedené pochybení je dle stěžovatele zcela dostačujícím důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

I přes to si stěžovatel přece jen současně dovoluje vyslovit nesouhlas i s právním názorem formulovaným krajským soudem v dotčeném rozsudku k právní otázce použití institutu opravného prostředku „Přezkoumávání daňových rozhodnutí“ u nepravomocných rozhodnutí:

Soud dovodil resp. uvádí, že i když to není v ustanovení § 55b z. č. 337/1992 Sb. (dále jen „daňový řád“) výslovně vyjádřeno (jak je tomu u obnovy řízení), z úpravy počátku běhu lhůty pro přezkum (§ 55b odst. 2 cit. zákona) a rovněž ze zařazení mezi mimořádné opravné prostředky vyplývá, že cit: „přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je institutem umožňujícím správním orgánům napravit nezákonná rozhodnutí, která jsou již v právní moci“. Tento závěr soudu není podle názoru stěžovatele správným. Ze žádného ustanovení daňového řádu nevyplývá, že institut přezkoumání daňových rozhodnutí, by bylo možné použít výhradně a pouze pro nápravu rozhodnutí, která jsou již v právní moci. To, že by tomu tak mělo být, nedokládá ani to, že přezkoumávání daňových rozhodnutí podle je skutečně opravným prostředkem mimořádným, ani to, že počátek běhu lhůty, v níž může být toto přezkoumávání nejpozději zahájeno, se odvíjí až od právní moci.

Pokud by obecně jako pravidlo užití institutu přezkoumávání daňových rozhodnutí ve smyslu ust. § 55b daňového řádu mělo platit, co uvedl mimo jiné soud v napadeném rozsudku, tj. že jej lze použít, jen u pravomocných rozhodnutí - bylo by toto dle názoru stěžovatele zákonodárcem vyjádřeno v ust. § 55b výslovně, obdobně jako je tomu u obnovy řízení, která je také mimořádným opravným prostředkem v daňovém řízení a přesto je zde podmínka právní moci výslovně zakotvena. U „přezkoumávání daňových rozhodnutí“ toto zakotveno není - shodně jako je tomu u dalšího mimořádného opravného prostředku a to „oprav zřejmých omylů a nesprávností“ podle ust. § 56 daňového řádu.

Ani odkaz soudu na ust. § 55b odst. 2 daňového řádu, kde je vymezena lhůta, v níž nejpozději lze přezkoumání zahájit, není dle názoru stěžovatele ve vztahu k závěru soudu o možnosti užití tohoto institutu pouze u pravomocných rozhodnutí bez dalšího rozhodný. V ust. § 55b odst. 2 je vymezena a upravena pouze lhůta, ve které nejpozději je možné přezkoumání zahájit - ne však až tak, že by přezkoumání bylo vždy možné zahájit pouze a jen u pravomocných rozhodnutí.

Podstatné je, zda byla vůči dotčenému daňovému subjektu vydáno meritorně správné rozhodnutí – tedy, jestli byla správně stanovena výše daňové povinnosti a to se dle názoru stěžovatele stalo. Žalobkyně nebyla v tomto směru, tj. ohledně merita dotčené věci, nikterak na svých právech zkrácena ani poškozena. Zde stěžovatel pro stručnost odkazuje na své vyjádření k žalobě event. přiložený spisový materiál.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a protože již je bezpochybné, že byly důvody pro odmítnutí dotčeného žalobního návrhu, navrhuje současně, aby o tomto odmítnutí rozhodl Nejvyšší správní soud.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že žalobce podal žalobu datovanou 15. 10. 2000 k poštovní přepravě dne 17. 10. 2000, jak vyplývá z podacího razítka. V žalobě bylo pouze specifikováno, jaké rozhodnutí stěžovatele je napadáno, a dále v ní byla obsažena žádost o to, aby soud toto rozhodnutí i rozhodnutí jemu předcházející přezkoumal. Žalobce avizoval doplnění žaloby společně s doložením plné moci advokáta, který ji bude zastupovat. Dne 24. 11. 2000 byla žalobci doručena výzva k zaplacení soudního poplatku, zároveň byl vyzván k doložení plné moci advokáta. Dne 8. 12. 2000 byla žalobci v reakci na žádost jeho právního zástupce, který doložil plnou moc, prodloužena lhůta k doplnění žaloby do 20. 12. 2000. Dne 27. 12. 2000 právní zástupce žalobce zaslal zdůvodnění žaloby. Dne 8. 8. 2001 bylo krajskému soudu podáno vyjádření stěžovatele k žalobě, v němž namítal, že žalobce ve lhůtě pro podání žaloby neuvedl žádný žalobní bod a učinil tak až po jejím uplynutí. Krajský soud dne 23. 4. 2002 učinil dotaz na podací poštu, na které žalobce podal žalobu k doručení, ohledně data jejího podání. Pošta P. krajskému soudu odpověděla, že se tak stalo dne 2. 10. 2000, a sice v L., kam „poštovna v P. patří“. Po 1. 1. 2003 krajský soud pokračoval v projednávání věci podle právního stavu účinného od tohoto data, tedy podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a napadené rozhodnutí stěžovatele i jemu předcházející rozhodnutí zrušil, přitom přisvědčil části námitek žalobce obsažených v doplnění žaloby. Rozsudek krajského soudu byl stěžovateli doručen dne 14. 1.

2004. Ten jej dne 27. 1. 2004 napadl kasační stížností, kterou shledal Nejvyšší správní soud důvodnou a napadený rozsudek pro nepřezkoumatelnost dne 20. 4. 2005 rozhodnutím č. j. 6 Afs 29/2004 - 61 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud zavázal, aby se zabýval otázkou včasnosti podání žaloby, přičemž zdůraznil, že lhůta dvou měsíců podle § 250b o. s. ř. není lhůtou, jež by měla soudcovský charakter, a že její zmeškání nelze prominout. Dále, že žalobce musel ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v poslední stupni podat žalobu a uvést důvody, ve kterých spatřuje nezákonnost rozhodnutí, které napadl. Uplatnil-li stěžovatel již v řízení před krajským soudem, konkrétně ve svém vyjádření k žalobě námitku, že žalobní bod byl žalobcem vymezen až po uplynutí lhůty k podání žaloby, pak bylo na krajském soudu, aby řádně odůvodnil, proč této jeho zásadní námitce nepřisvědčil. Bez ohledu na skutečnost, že otázku splnění podmínek pro meritorní projednání žaloby si krajský soud při přezkumu rozhodnutí správních orgánů musí posoudit sám z moci úřední, byla-li mezi účastníky řízení spornou, musí být z rozhodnutí krajského soudu seznatelné, jak tato otázka byla posouzena, v daném případě proč byla posazena v neprospěch stěžovatele, který právě na této námitce založil svůj procesní postoj k podané žalobě.

Krajský soud dne 30. 11. 2005 ve věci rozhodl znovu. Dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas a rozhodnutí stěžovatele, jakož i jemu předcházející rozhodnutí Finančního úřadu v Uherském Brodě pro nezákonnost zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Stěžovateli vytkl, že ve smyslu ustanovení § 55b daňového řádu nelze přezkoumávat nepravomocná rozhodnutí. Stěžovatel svým postupem porušil ustanovení § 55 odst. 2 a § 2 odst. 1 daňového řádu. Nový rozsudek napadl stěžovatel opětovně kasační stížností.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti. Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Protože Nejvyšší správní soud předcházející rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatku odůvodnění, aniž by věc přezkoumával meritorně, není na místě postup dle výše citovaného ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením, zda napadený rozsudek trpí stěžovatelem vytčeným nesprávným právním posouzením a zda krajský soud respektoval závazný právní názor zrušujícího rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V kasační stížnosti stěžovatel předně namítá, že krajský soud nedbal názoru Nejvyššího správního soudu a opět skonstatoval, že na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu žalobních důvodů. Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasí. Postup soudu, který přihlédl k žalobním bodům uplatněným žalobcem až po uplynutí lhůty k tomuto striktně zákonem vymezené, považuje za nezákonný. Postupem krajského soudu došlo dle stěžovatele k porušení zásady rovnosti účastníků řízení a to i ve světle či z pozice zákonné zásady koncentrační (nadto s vyloučením možnosti prominutí zmeškání předmětné lhůty). Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Afs 26/2003 - 23, a dále rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 251/04 ze dne 26. 8. 2004 dle kterého, pokud v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby žalobce neuvede rozsah, v jakém rozhodnutí žalovaného napadá, neuvede žádné žalobní body, trpí

takové podání vadou, která brání meritornímu přezkoumání napadeného rozhodnutí, a která se po uplynutí zákonem stanovené lhůty stává vadou již neodstranitelnou. Stěžovatel taktéž poukazuje na usnesení krajského soudu č. j. 30 Ca 342/2003 - 27 ze dne 10. 3. 2004, kterým krajský soud za naprosto stejné výchozí situace v totožné věci žalobce žalobu odmítl.

Jak již tento soud mnohokrát zdůraznil, správní soudnictví je institutem, který slouží k zajištění právní ochrany fyzických a právnických osob, které byly rozhodnutím správního orgánu zkráceny na svých subjektivních právech. Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, podá žalobu u soudu či nikoliv.

Možnost napadení pravomocného správního rozhodnutí a zejména možnost jeho zrušení soudem je bezesporu určitým zásahem do principu právní jistoty. Proto zákon stanoví, že žalobu je možno podat v poměrně krátké lhůtě, ale i to, že jen v této lhůtě je možno žalobu rozšířit, tedy i uvádět další žalobní důvody.

V daném případě žalobce brojil proti rozhodnutí stěžovatele v říjnu 2000. Podle § 249 odst. 2 o. s. ř. v tehdy platném znění žaloba musela kromě obecných náležitostí podání obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadala, vyjádření, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a jaký konečný návrh činí. Podle § 250b odst. 1 o. s. ř. v témže znění pak žaloba musela být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, pokud zvláštní zákon nestanovil jinak. Zmeškání lhůty nebylo možno prominout. Podle § 250h odst. 1 o. s. ř. v témže znění pak až do rozhodnutí soudu mohl žalobce rozsah napadení správního rozhodnutí omezit; rozšířit jej však mohl jen ve lhůtě podle § 250b.

Obdobnou právní úpravu obsahuje i s. ř. s. účinný od 1. 1. 2003. V ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. stanoví rovněž dvouměsíční lhůtu k podání žaloby, která počíná běžet od okamžiku, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Dle ust. § 71 odst. 1 s. ř. s., musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, návrh výroku rozsudku. Dle odstavce 2 cit. ustanovení může žalobce kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby

Podle ustanovení § 246c o. s. ř. pro řešení otázek, které nejsou přímo upraveny v této části (páté) se užije přiměřeně ustanovení první a třetí části o. s. ř.

Podle ustanovení § 43 odst. 1 o. s. ř. předseda senátu vyzve účastníky, aby nesprávné nebo neúplné podání bylo opraveno nebo doplněno. Poučuje účastníky také, jak je třeba opravu nebo doplnění provést.

Podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. obsahuje-li podání vady, vyzve předseda senátu podatele k jejich odstranění a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání ve lhůtě doplněno nebo opraveno

a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání odmítne; o tom musí být podatel ve výzvě poučen.

Při posuzování, zda se jedná o vady podání, které brání projednání věci, a je proto důvod vyžadovat jejich odstranění anebo, zda je rozsah přezkumné činnosti soudu dostatečně v žalobě vymezen, je třeba postupovat zvlášť uvážlivě.

Jak již bylo uvedeno, 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, 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. 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 první řadě zvážit, zda je nezbytné vadu odstranit, ale i to, zda ji odstranit ještě lze. Seznámí-li se soud s obsahem žaloby v době běhu lhůty, ve které lze vady podání odstranit, je jeho povinností vyzvat k odstranění vad podání. Pokud soud žalobu obdrží k samému konci lhůty, případně po jejím uplynutí, vady již s ohledem na výše uvedenou koncentrační zásadu odstraňovat nelze.

Tomuto pojetí odpovídá i stěžovatelem zmiňované rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 251/04, kde Ústavní soud dospěl k závěru, že „pokud v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby žalobce neuvede rozsah, v jakém rozhodnutí žalovaného napadá, neuvede žádné žalobní body, trpí takové podání vadou, která brání meritornímu přezkoumání napadeného rozhodnutí, a která se po uplynutí zákonem stanovené lhůty stává vadou již neodstranitelnou.“ Ve věci projednávané Ústavním soudem se žalobce v žalobě omezil pouze na její ohlášení, a v zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě pro její podání nevymezil rozsah, v jakém rozhodnutí správního orgánu žalobou napadá, nedoplnil tuto o žádné žalobní body. Krajský soud přesto žalobce k odstranění vad vyzval. Žalobce žalobu doplnil po uplynutí zákonné lhůty, následně však krajský soud žalobu ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) odmítl. Ústavní soud konstatoval, že případná nadbytečnost výzev krajského soudu k odstranění vad podání adresovaných žalobci, nemohla ústavnost napadených rozhodnutí zásadním způsobem zpochybnit.

K projednávané problematice se Ústavní soud již v minulosti opakovaně ve svých rozhodnutích (mj. nálezy sp. zn. I. ÚS 164/97, sp. zn. III. ÚS 631/99 či nález sp. zn. III. ÚS 236/99) vyjadřoval. V rozhodnutí č. j. II. ÚS 392/01 ze dne 1. 4. 2003 uvedl, že „zákon (o. s. ř. v platném znění) stanovil pro správní řízení poměrně striktní podmínky (povinné zastoupení, lhůta pro podání žaloby, omezení možnosti žalobce rozsah napadení správního rozhodnutí mimo tuto lhůtu rozšířit). Citované podmínky realizace ústavního práva zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny mají pouze zajistit, aby se občan na soud obracel kvalifikovaně, aby byla uplatněna zásada koncentrace a efektivity řízení a byla tím usnadněna realizace dalšího ústavního práva - práva na to, aby věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Je věcí žalobce, aby stanovil meze přezkumu soudem, a to jak kvantitativně (označením jednotlivých výroků, které napadá), tak i kvalitativně (uvedením žalobních bodů). Žalobce má tedy včas (v uvedené lhůtě) popsat důvody, pro které má za to, že je napadené rozhodnutí nezákonné (srov. Bureš a kol.: Občanský soudní

řád, komentář, 5. vydání, C. H. Beck, 2001, str. 1204). S tímto názorem se již dříve ztotožnil i Ústavní soud ve zmíněném nálezu sp. zn. I. ÚS 164/97. Uvedl v něm, že žalobce sice může měnit rozsah, v němž rozhodnutí správního orgánu napadá, a uvádět příslušné důvody. Rozšiřovat je však může pouze do konce lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby. Po jejím uplynutí není možné vznášet v průběhu řízení další výhrady proti správnímu rozhodnutí. K žalobním bodům, uplatněným později, soud nemůže přihlížet. Vzhledem k tomu, že řízení ve správním soudnictví podle části páté o. s. ř. je ovládáno dispoziční zásadou, nemohl soud přezkoumávat správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem v žalobě, z vlastní iniciativy jeho projev nahrazovat a sám vyhledávat právní vady napadeného aktu. Ústavní soud neshledal ani v projednávaném případě důvod se od své judikatury odchýlit a setrvává na svém názoru, dle něhož bylo nezbytné případné žalobní důvody doplnit ještě ve lhůtě stanovené v ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř.“

V projednávané věci žalobce bylo napadené rozhodnutí stěžovatele žalobci doručeno dne 17. 8. 2000. Lhůta pro rozšíření žalobních bodů tak v případě žalobce uběhla dne 17. 10. 2000. Žalobce žalobu datovanou dne 15. 10. 2000 podal k poštovní přepravě poslední den lhůty, tj. dne 17. 10. 2000. Krajskému soudu byla žaloba doručena dne 3. 11. 2000. Krajský soud na žádost právního zástupce žalobce doručenou dne 4. 12. 2000 však tomuto sdělil, že lhůtu pro odůvodnění žaloby prodlužuje do 20. 12. 2000. Žalobce žalobu doplnil po uplynutí uložené lhůty, dne 27. 12. 2000.

Za situace, kdy se krajský soud seznámil s obsahem žaloby až po lhůtě pro podání žaloby, nebylo již možné žalobce k odstranění vad vyzývat, neboť, jak již bylo uvedeno výše s ohledem na koncentrační zásadu, nedostatky žaloby již odstraňovat nešlo. Lhůta pro rozšíření žaloby uplynula. Soudem následně uložená soudcovská lhůta k doplnění žaloby byla již nadbytečná a navíc nebyla žalobcem ani dodržena. Žaloba datovaná dne 15. 10. 2000 byla žalobou blanketní a neobsahovala žádný žalobní bod. Žalobce se omezil pouze na identifikaci napadeného rozhodnutí s návrhem na jeho zrušení a identifikaci účastníků řízení. Žalobce tak poprvé uvedl žalobní body až v doplnění žaloby dne 27. 12. 2000. K těmto už krajský soud nemohl přihlížet.

K námitce stěžovatele, že krajský soud rozhodl ve zcela identické věci jiným senátem zcela odlišně, a to tak, že žalobu odmítl, právě z důvodů, že podaná žaloba neobsahovala žádné žalobní body a tyto nebyly v zákonné lhůtě pro podání žaloby doplněny, je třeba v obecné rovině konstatovat, že tato rozdílnost samozřejmě představuje negativní jev, jelikož značně oslabuje předvídatelnost rozhodovací činnosti soudu a tím i efektivitu působení práva. V žádném případě však neplatí, že nejednotnost rozhodnutí soudu apriori znamená důvodnost kasační stížnosti, neboť pokud by tomu tak bylo, logicky by to znamenalo, že by Nejvyšší správní soud musel akceptovat i právní názory, s nimiž by se vůbec nezotožnil, nicméně které byly vysloveny jako první v pořadí.

Pokud však krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí při posuzování projednatelnosti a včasnosti žaloby odkázal na ustálenou dřívější praxi, kdy jak uvedl „otázku včasnosti neposuzoval podle toho, zda žaloba obsahovala všechny náležitosti dle ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř., nýbrž podle toho, zda byla podána v dvouměsíční lhůtě dle ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř. a vady žaloby pak byly odstraňovány postupem dle ustanovení § 43 odst. 1 o. s. ř.“, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč tak činí, když žalobu vyloučenou usnesením č. j. 30 Ca 509/2000 - 41 ze dne 5. 9. 2003 z nyní posuzovaného podání žalobce ze dne 15. 10. 2000 směřující proti rozhodnutí žalovaného č. j.

1988/2000/FŘ/130, odmítl, a to právě z důvodu, že podaná žaloba neobsahovala žádné žalobní body a tyto nebyly v zákonné lhůtě pro podání žaloby doplněny.

Nejvyšší správní s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že Krajský soud v Brně měl poté, co uplynula zákonem stanovená lhůta pro podání žaloby, řízení o žalobě podle ustanovení § 246d odst. 3 o. s. ř. zastavit, respektive po 1. 1. 2003 žalobu žalobce odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení. Jestliže tedy krajský soud o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele rozhodl meritorně, tj. jestliže věc přezkoumal a napadené rozhodnutí zrušil, pochybil, neboť v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil. S ohledem na dikci ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první za středníkem, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí žaloby žalobce podle ustanovení § 46 odst. a) s. ř. s., neboť v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení.

V souladu s ustanovením § 110 odst. 2 věty druhé s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud i o nákladech řízení, před ním i před krajským soudem. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Z tohoto důvodu nemá jak stěžovatel, tak i žalovaný právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před soudem kasačním.

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

V Brně dne 27. července 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu