

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Václava Novotného, JUDr. Bohuslava Hnízдила, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Marie Součkové a JUDr. Marie Turkové, v právní věci žalobce **R. I., a. s.**, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Kopou, advokátem, proti žalovanému **Finančnímu úřadu Brno – venkov**, se sídlem v Brně, Příkop 8, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 3. 2003, čj. 29 Ca 282/2002 – 32, o návrhu pátého senátu na posouzení otázky důsledků nesprávného označení žalovaného v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

I. Jestliže žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).

II. Věc se vrací 5. senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Finanční úřad Brno-venkov platebním výměrem č. 16/01 ze dne 18. 7. 2001, čj. 114464/01/293934/3663, na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za rok 2000 předspsal žalobci k přímému placení částku 468 Kč jako doměrek na dani.

Finanční ředitelství v Brně rozhodnutím ze dne 21. 5. 2002, čj. 110-7086a/2001-0106, odvolání žalobce zamítlo.

Žalobce v žalobě ke Krajskému soudu v Brně jako žalovaného označil Českou republiku, zastoupenou Finančním úřadem Brno-venkov, a v žalobním petitu se domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí Finančního úřadu Brno-venkov. V žalobě však uvedl, že proti rozhodnutí vydaném v I. stupni podal odvolání, které Finanční ředitelství zamítlo, a brojil nejenom proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale i proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně, jemuž mj. vytýkal nesprávné zjištění skutkového stavu a nesprávné právní posouzení věci. K žalobě přiložil nejenom rozhodnutí vydané v I. stupni, ale i rozhodnutí o odvolání.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 21. 3. 2003, čj. 29 Ca 282/2002-32, žalobu odmítl. V odůvodnění svého usnesení pouze citoval text § 46 odst. 1 písm. a), § 33 odst. 1 a § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), z nichž dovodil

závěr, že v posuzovaném případě jde o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Tento nedostatek je dle názoru krajského soudu vyvolán tím, že žalobce označil za žalovaného Finanční úřad Brno-venkov, tedy správní orgán I. stupně, a v petitu se domáhal zrušení jeho rozhodnutí, ačkoliv žalovaným může být pouze správní orgán II. stupně a toliko jeho rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu.

Žalobce podal dne 7. 5. 2003 proti usnesení Krajského soudu v Brně kasační stížnost, v níž namítal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Krajský soud se dopustil pochybení, neboť žalobce nepoučil, že jeho žaloba vykazuje vady, které by mohly mít za následek její odmítnutí, a nestanovil mu lhůtu k jejich nápravě. Vady, které vykazovala žaloba, tedy nesprávné označení žalovaného a nesprávnou formulaci petitu, bylo možno dle názoru žalobce ve stanovené lhůtě na výzvu soudu odstranit. Soud však žalobu bez předchozího poučení a výzvy odmítl, čímž porušil žalobcovo právo na spravedlivý proces. Z těchto důvodů žalobce navrhuje zrušení usnesení Krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

II.

Nejvyšší správní soud dosud rozhodoval v souladu s právním názorem vyjádřeným mj. v rozhodnutí ze dne 14. 1. 2003, sp. zn. 6 Afs 14/2003-50, resp. ze dne 19. 11. 2003, 6 Afs 16/2003-56, vycházejícím z premisy, že za situace, kdy soudy poskytují účastníkům poučení o jejich procesních právech a povinnostech, přesahuje poučení o tom, kdo by měl být správně žalován, poučovací povinnost soudu podle § 5 o. s. ř. [pozn. rozšířeného senátu: nyní je poučovací povinnost pro soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví upravena komplexně v § 36 odst. 1 s. ř. s., z kteréhož důvodu se § 5 o. s. ř. neužije] a je v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení. Z této příčiny se nejedná o nedostatek žaloby, který bylo možno odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; to by bylo možné, pokud by žalovaný byl označen nepřesně, popřípadě pokud by žalobní petit trpěl neurčitostí nebo nesrozumitelností. Pokud však stěžovatel v rozporu s výslovným zněním zákona podal žalobu proti jinému správnímu orgánu, než proti tomu, který rozhodl v posledním stupni, jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který je důvodem pro odmítnutí žaloby [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Věc označená v záhlaví tohoto usnesení byla v souladu s rozvrhem práce přidělena pátému senátu Nejvyššího správního soudu, který na předběžné poradě dospěl k právnímu názoru odchylnému od právního názoru vyjádřeného v uvedených usneseních šestého senátu. Jsa vázán § 17 odst. 1 s. ř. s. proto pátý senát postoupil věc rozšířenému senátu s otázkou posouzení důsledků nesprávného označení žalovaného v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu. Pátý senát vyslovil právní názor – opírající se především o nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2001 sp. zn. II. ÚS 126/01 a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci B. proti ČESKÉ REPUBLICĚ (stížnost č. 57567/00) ze dne 20. dubna 2004 – podle něhož nesprávné označení žalovaného v případě, kdy ve věci bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem II. stupně a žalobce napadá rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je odstranitelnou vadou podání ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. Každý procesní úkon je nezbytné posuzovat dle jeho obsahu. Pokud tedy z obsahu žaloby vyplývá, že žalobní námitky směřují proti rozhodnutí orgánů obou stupňů, je zřejmé, že žalobce se dopustil chyby – vady v označení žalovaného rozhodnutí, která by byla na výzvu soudu odstranitelná.

III.

Rozšířený senát posoudil věc takto:

Je nezbytné předeslat, 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 ztěžil 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 poukazuje za účelné poukázat i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci B., v němž se konstatuje, že „právo na soud“, jehož součástí je právo na přístup k soudu, není absolutní a připouští jistá omezení, zejména pokud jde o podmínky přípustnosti opravného prostředku, neboť samotná jeho povaha vyžaduje právní úpravu na úrovni státu, který má v tomto ohledu určitý prostor pro uvážení (rozsudek ve věci G. M. proti Španělsku, č. 38695/97, § 36, ESLP 2000-II, a rozsudek ve věci Z. a Z. proti České republice, č. 46129/99, § 47, ESLP 2002-IX). Tato omezení však nesmí omezovat přístup otevřený jedinci takovým způsobem či do té míry, aby bylo právo zasaženo ve své podstatě. Tato omezení jsou v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy pouze tehdy, pokud sledují legitimní cíl a pokud existuje rozumná rovnováha mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (viz rozsudek ve věci G. proti Francii ze dne 29. července 1998, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1998-V, § 37). Z těchto zásad vyplývá, že jestliže právo podat opravný prostředek z pochopitelných důvodů podléhá zákonem stanoveným podmínkám, jsou soudy povinny při uplatňování procesních pravidel zamezit jak nadměrnému formalismu, který by byl v rozporu se spravedlivostí řízení, tak přílišné volnosti, která by ve svém důsledku vedla k odbourání procesních náležitostí upravených zákonem. Tento názor platí obdobně i pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, která samozřejmě není opravným prostředkem, ale žádostí o poskytnutí originální ochrany veřejnému subjektivnímu právu soudem.

Konečně v obdobném duchu, v jakém se nese shora uvedený názor rozšířeného senátu, opakovaně judikoval i Ústavní soud. Za všechny jeho judikáty lze uvést např. jeho náleze ze dne 11. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 491/98, v jehož právní větě se praví: „Jak vyplývá z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, při používání ustanovení o mezích

základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Tento uvedený ústavní princip je nezbytné beze zbytku akceptovat i v rozhodovací činnosti obecného soudu podle § 250d odst. 3 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) v případě, kdy má být řízení o správní žalobě zastaveno pro neodstranění takové vady žaloby, jež má spočívat v neuvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu (§ 249 odst. 2 o. s. ř.). Nepřiměřeně přísný výklad náležitostí správní žaloby podle § 249 odst. 2 o. s. ř. porušuje čl. 4 odst. 4 Listiny a v důsledku toho i právo na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny.“

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. 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 (samozřejmě 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 první řadě zvážit, 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 namístě 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. 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 souzené věci odmítl Krajský soud v Brně žalobu proto, že shledal neodstranitelný nedostatek podmínky řízení způsobený tím, že žalobce v žalobě chybně označil jako účastníka řízení správní orgán I. stupně. Tento názor je nesprávný z vícero důvodů. V první řadě postup krajského soudu nese znaky formalismu, který je v rozporu s principy materiálního právního státu a smyslem a účelem soudního řízení a žaloby tak, jak byly vyloženy shora. Dále rozšířený senát podotýká, že je nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimací. Procesní podmínky se obvykle vymezují jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Procesní podmínky jsou sice v úzkém vztahu s procesními úkony, ale nelze je směšovat, neboť existují samy o sobě, mnohdy ještě předtím, než ke konkrétnímu procesnímu úkonu došlo. Náležitosti žaloby proto nepatří mezi procesní podmínky, ale mezi náležitosti procesního úkonu.

Skutečnost, že neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, má stejný následek, jako neodstranění odstranitelného nedostatku procesní podmínky (či neodstranitelný nedostatek procesní podmínky) bránícího pokračování v řízení, tj. odmítnutí žaloby, ani v nejmenším neodůvodňuje jejich směšování. Je známou pravdou, že totožnost účinků není vždy dokladem o totožnosti jevů, jež tyto účinky působí.

Věcná legitimace je potom stavem plynoucím z hmotného práva, mající ovšem význam pouze v rámci procesu. Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní podmínky. Aby byl žalobce úspěšný, musí být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti; z tohoto pravidla platí jako výjimky případy, v nichž je věcná legitimace založena procesně: u aktivní věcné legitimace je to např. § 65 odst. 2 s. ř. s., u pasivní je to případ, kdy po vydání napadeného rozhodnutí dojde k přechodu působnosti na jiný správní orgán. Věcná legitimace má význam především v těch žalobních řízeních podle soudního řádu správního, v nichž osobu žalovaného neurčuje zákon, ale žalobce sám svým tvrzením. Tak je tomu v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti (§ 79 odst. 2 s. ř. s.) nebo o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem či donucením (§ 83 s. ř. s.); není-li žalovaný povinen vydat rozhodnutí nebo osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá, příp. neprovedl-li nezákonný zásah, pokyn nebo donucení, proti němuž žalobce brojí, soud žalobu zamítne z důvodu nedostatku věcné legitimace.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. však osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.

K určení žalovaného ve většině případů soud vůbec nebude potřebovat součinnost žalobce, jako tomu bylo ostatně i v souzeném případě: žalobce sice označil jako žalovaného „Českou republiku, zastoupenou Finančním úřadem Brno-venkov“ a v petitu se domáhal zrušení rozhodnutí uvedeného finančního orgánu, avšak v textu žaloby uvedl, že podal odvolání, které zamítlo Finanční ředitelství v Brně, toto rozhodnutí k žalobě přiložil a v žalobě brojil nejen proti rozhodnutí vydanému v I. stupni, ale též vytýkal nedostatky ve skutkových zjištěních a nesprávné právní posouzení rozhodnutí odvolacího. S ohledem na shora zmíněné principy, s nimiž je nezbytné přistupovat k posuzování náležitostí žaloby, jakož i na fakt, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek, bylo nepochybné, že žaloba jednak poskytuje dostatečný podklad soudu k projednání a rozhodnutí věci, a jednak z ní vyplývalo i to, že žalovaným je ve skutečnosti Finanční ředitelství v Brně. Krajský soud měl proto sám s tímto správním orgánem jako s žalovaným začít jednat, aniž by žalobce ke správnému určení osoby žalovaného vyzýval, a aniž by o tom vydával zvláštní usnesení (arg. § 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

Součinnost žalobce by soud musel vyžadovat jedině tehdy, pokud by žalobce v celé žalobě napadal toliko rozhodnutí správního orgánu I. stupně a o rozhodnutí o odvolání by v žalobě vůbec nehovořil, resp. z žaloby by tato skutečnost nijak nevyplývala. Tehdy by soud měl postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a žalobce konkrétně a s ohledem na jeho individuální vlastnosti a specifika případu poučit o tom, jaké rozhodnutí může žalobou napadat, v jaké

lhůtě tak může učinit, stanovit mu k doplnění žaloby v tomto směru přiměřenou lhůtu a poučit jej, že jeho žaloba bude jako nepřípustná podle § 68 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta, pokud výzvě soudu nevyhoví.

Věc tedy lze uzavřít tak, že nesprávné určení žalovaného žalobcem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není nedostatkem procesních podmínek a není ani takovou vadou žaloby, kterou by nebylo možno odstranit – ať již soudem samotným, či soudem v součinnosti s žalobcem postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Věc se vrací pátému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí v souladu s právním názorem rozšířeného senátu.

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

V Brně dne 12. října 2004

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu