



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **P. D.**, zastoupeného Mgr. Jakubem Drábkem, advokátem se sídlem Komunardů 6, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2007, zn. MHMP-ZIV-354273/79/2007/Dol./B., ve věci živnostenského podnikání, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2008, č. j. 5 Ca 386/2007 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým tento soud odmítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru živnostenského (dále též „správní orgán“), ze dne 2. 10. 2007, zn. MHMP-ZIV-354273/79/2007/Dol./B., kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 14,

živnostenského odboru, ze dne 16. 7. 2007, č. j. ŽO/07/002571/RH, jímž byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení povinností stanovených v ust. § 31 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“).

Jako právní důvod kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvod obsažený v ust. § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť podle jeho názoru neměl městský soud pro vydání napadeného usnesení „dostatek právního opodstatnění“, a proto je jeho rozhodnutí nezákonné. Stěžovatel výslovně poukazuje na ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele toto ustanovení logickým i gramatickým výkladem dává možnost soudu odmítnout návrh účastníka jen a pouze tehdy, není-li vada jeho podání odstraněna ani po výzvě učiněné soudem. Stěžovateli žádná výzva k odstranění vad žaloby (podání) doručena nebyla a jeho podání tak nemohlo být odmítnuto. Stěžovatel dále cituje ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. a uvádí k němu, že k poučení účastníka podle tohoto ustanovení nedošlo. Je pravdou, že soud nemusí výzvu k doplnění svého podání účastníkovi doručovat, nicméně dle názoru stěžovatele v takovém případě musí soud žalobu projednat a meritorně rozhodnout s tím, že je rizikem tohoto účastníka, zda soud přijme ke svému rozhodnutí toliko jeho tvrzení ze správního řízení či nikoliv. Stěžovatel se domnívá, že ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje k otázce rozsahu, v jakém účastník napadá rozhodnutí ve veřejné správě, nikoliv pak k odůvodnění jako takovému či doplnění jako takovému. Toto řízení není stíženou zásadou koncentrace řízení, a proto účastník řízení může libovolně v průběhu řízení doplňovat své tvrzení. Jak vyplývá z ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. a s tím konečně i stěžovatel souhlasí, nemůže se svým tvrzením již dotknout výroku či rozhodnutí správního orgánu, který nebyl účastníkem dotčen ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dle stěžovatele je jednoznačně patrné, že byl zkrácen na svých právech. S ohledem na výše uvedené navrhl zrušení usnesení městského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) citovaného zákona nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o

téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Podle ust. § 71 odst. 2 citovaného zákona k žalobě žalobce připojí jeden opis napadeného rozhodnutí. Žalobce může 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.

V projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné uvést, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (ust. § 65 a násl. s. ř. s.) musí kromě základních náležitostí podání podle ust. § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. též obsahovat náležitosti žaloby podle ust. § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s. Jednou z vlastních náležitostí žaloby je pak i uvedení tzv. žalobních bodů (ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Tyto žalobní body musí obsahovat jak skutkové, tak i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné nebo za nicotné, přičemž každá žaloba musí obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz smysl 2. věty ust. § 71 odst. 2 s. ř. s.) (Blíže viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48, či rozsudek téhož soudu ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaného pod č. 835/2006 Sb. NSS, potom vyplývá, že *„líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. ... Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“*

Ze shora uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu je tedy patrné, že je na žalobci, aby vylíčil, k jakým konkrétním vadám došlo podle jeho názoru v řízení před správním orgánem či jakých nezákonností se tento orgán dopustil. O důležitosti aktivity na straně stěžovatele v oblasti správního soudnictví pojednává i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 6 As 2/2003 - 66, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že pokud účastníci řízení chtějí být v řízení úspěšní, musejí svou aktivní činností přispět k tomu, aby soud měl dostatek skutkového materiálu pro své rozhodnutí. K tomu mohou pomoci splněním své povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní. Pokud účastníci řízení tyto své povinnosti nesplní, soudní rozhodnutí vyzní v jejich neprospěch. Ostatně toho, že je třeba podanou žalobu ve shora naznačeném směru doplnit, si byl vědom i stěžovatel, když v ní uvedl, že okolnosti, v nichž spatřuje nesprávnost napadeného rozhodnutí, specifikuje v co možná nejkratší lhůtě ode dne podání žaloby.

Vzhledem ke skutečnosti, že žaloba ze dne 17. 12. 2007, kterou stěžovatel napadl rozhodnutí správního orgánu, obsahovala kromě úvodních rekapitulačních částí toliko zmíněný dovětek, že „*okolnosti, v nichž spatřuje žalobce nesprávnost napadeného rozhodnutí neuvádí žalobce z důvodu časové tísně v tomto podání, ale budou blíže specifikovány v co možná nejkratší lhůtě ode dne podání této žaloby*“, nelze na pozadí výše uvedeného hovořit o splnění povinnosti tvrzení na straně stěžovatele, neboť žaloba v konečném důsledku neobsahovala ani jeden stížní bod ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud se stěžovatel v této souvislosti domnívá, že městský soud byl povinen jej v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. a), resp. § 37 odst. 5 s. ř. s., vyzvat k odstranění vad podání, je tato jeho domněnka lichá, neboť takový postup by byl na místě za situace, kdy by podaná žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod. Protože však v souzené věci žaloba stěžovatele neobsahovala žádný žalobní bod, nebyla splněna podmínka řízení, tento nedostatek nebyl po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby dle ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. odstranitelný, předmětný návrh stěžovatele proto nebyl meritorně projednatelný a z tohoto důvodu nebylo možné v řízení pokračovat.

Tento závěr potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS, na který výstižně odkázal i městský soud, v němž zdejší soud uvedl následující. „*V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V souzené věci je však zřejmé, že žaloba stěžovatele žádné žalobní body neobsahovala a že stěžovatel tuto žalobu v zákonné lhůtě pro její podání v tomto směru ani nijak nedoplnil. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto široce pojímaná – povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.*“

Jestliže stěžovatel uvádí, že řízení před městským soudem není stiženo zásadou koncentrace řízení, a proto účastník řízení může v průběhu tohoto řízení libovolně doplňovat svá tvrzení, je nezbytné zdůraznit, že tato jeho úvaha není správná. Jak již uvedl Ústavní soud, například ve svém nálezu ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06, <http://nalus.usoud.cz/>, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno přísnou koncentrační zásadou, a to na rozdíl od řízení o kasační stížnosti. A proto v souladu s ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby (shodně nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006,

sp. zn. I. ÚS 390/05, <http://nalus.usoud.cz/>). V situaci, kdy podaná žaloba neobsahuje žádný žalobní bod ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tak jako tomu je i v projednávané věci, je nutné doplnění žaloby o chybějící žalobní bod chápat jako rozšíření žaloby o další žalobní body, které je však na pozadí výše citované judikatury nepřipustné. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto námitku stěžovatele za nedůvodnou.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se nedopustil nezákonnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když žalobu stěžovatele podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, aniž jej předtím vyzval k odstranění nedostatku podmínky řízení, neboť dospěl k závěru, že po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní bod stává neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. Stěžovatel se proto v tomto směru mylí, když uvádí, že výzva soudu mu nebyla doručena, ačkoliv § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. toto doručení předpokládá.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému usnesení městského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ust. § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. července 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu