



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **L. P.**, zastoupený JUDr. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Sádky 1605/2, Prostějov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2015, čj. 43605/15/5200-10422-709063, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2016, čj. 31 Af 1/2016 - 113,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2016, čj. 31 Af 1/2016 - 113, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I.**

#### **Vymezení věci**

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 12. 2015, čj. 43605/15/5200-10422-709063, zamítl odvolání žalobce a potvrdil dodatečný platební výměr ze dne 18. 2. 2015, čj. 282304/15/2701-50523-602196, na daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roku 2011. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 17. 12. 2015.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou, která byla krajskému soudu doručena dne 14. 1. 2016. V ní uvedl, že „[t]uto žalobu podává blanketně, kdy její odůvodnění doplní shora uvedenému soudu v zákonné lhůtě dle ustanovení § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s.“ Dále v žalobě formuloval petit a v části žaloby týkající se odkladného účinku uvedl, že „[...] dodatečně doměřená daň a penále byla uložena nesprávně a v rozporu se zákonem.“ Dne 22. 2. 2016 doručil soudu odůvodnění žaloby.

[3] Krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl jako opožděnou. Konstatoval, že žalobce podal blanketní žalobu s tím, že ji odůvodní v zákonné lhůtě. Odůvodnění žaloby doručil soudu až dne 22. 2. 2016, tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty, jelikož lhůta pro podání žaloby uplynula dne 17. 2. 2016.

## II.

### Důvody kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Uvedl, že žalobu podal v kvaziblanketní formě záhy po obdržení napadeného rozhodnutí, a to z důvodu, že zároveň požádal o přiznání odkladného účinku. Byl si tedy vědom, že úplná absence žalobních bodů by mohla vést k nemožnosti návrh na přiznání odkladného účinku projednat. Následně zásadně doplnil žalobu, ve které namítal nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, přičemž k této námitce nebyl „tlačen“ lhůtou, protože k nepřezkoumatelnosti by měl soud přihlížet z moci úřední.

[6] Namítl, že žaloba obsahovala dva žalobní body, a to nesprávnou výši uložené daně a nezákonnost uložené daně. K prvně uvedenému bodu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, čj. 4 Afs 143/2014 - 22, a konstatoval, že se jedná o plnohodnotný odvolací bod, a proto by bylo absurdní, aby tvrzení stěžovatele bylo v rovině daňového řízení dostatečné (projednatelné), avšak v rovině soudního přezkumu nikoli. Dále namítl, že před odmítnutím žaloby precizoval část argumentace o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, kterou je soud povinen zkoumat ex officio a bez časového omezení. Proto bylo nutné se odlišit od stávající judikatury. V opačném případě by se jednalo o přepjatý formalismus. Soud tedy měl alespoň tuto námitku projednat, jelikož stěžovatel soudu dodal bezvadnou žalobu.

[7] Rovněž uvedl, že napadené usnesení je překvapivé. Stěžovatel totiž požádal o přiznání odkladného účinku, o čemž soud meritorně rozhodl a vybral soudní poplatek. Proto byl stěžovatel v dobré víře, že je jeho žaloba projednatelná. V opačném případě by nebylo možné návrh na přiznání odkladného účinku projednat.

## III.

### Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný uvedl, že odkazuje na své vyjádření k žalobě a trvá na tom, že žalobní body byly doplněny opožděně. Soud tedy v souladu se zákonem žalobu odmítl pro opožděnost. Dále se vyjádřil k odkazu stěžovatele na výše uvedený rozsudek kasačního soudu čj. 4 Afs 143/2014 - 22, a to tak, že procesní úprava odvolacího řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, umožňuje doplnit odvolání až do doby vydání rozhodnutí o odvolání. Naproti tomu soudní řád správní v § 72 jasně stanoví, že žalobu lze podat do

dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením. Po této lhůtě není přípustné žalobní body doplňovat. Dále poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2010, čj. 2 As 28/2010 - 103, a ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 Afs 54/2006 - 86. Napadené usnesení krajského soudu není ani překvapivé, neboť o návrhu na přiznání odkladného účinku bylo rozhodnuto dne 11. 2. 2016, tedy před uplynutím lhůty pro doplnění žalobních bodů. Dále se žalovaný vyjádřil k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. S ohledem na vše shora uvedené navrhl, aby kasační soud kasační stížnost zamítl.

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Stěžovatel společně s kasační stížností podal návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval samostatně, jelikož rozhodl bezodkladně již ve věci samé.

[11] Ve věci samé kasační soud nejprve připomíná, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení krajského soudu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatelky, a to v rozsahu jí vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční. Je tedy na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv. Stejně tak je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vedle toho je správní soudnictví ovládáno i zásadou koncentrační. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě a pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body; zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.). Soud je při přezkoumání správního rozhodnutí vázán rozsahem

napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí, a přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. jen v mezích žalobních bodů (viz rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, čj. 1 Afs 25/2004 – 69).

[14] Vady, ke kterým je krajský soud povinen při přezkumu rozhodnutí správního orgánu přihlížet i bez návrhu, lze dovodit z § 76 s. ř. s. Zákon výslovně uvádí, že pokud rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví soud rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Dovojuje se však, že krajský soud je oprávněn a povinen přihlížet z úřední povinnosti i k vadám uvedeným v § 76 odst. 1 s. ř. s. [podle tohoto ustanovení „[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“], ovšem toliko tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Tato vadnost a nemožnost přezkumu musí být zjevná buď ze správního spisu, z rozhodnutí samého nebo ji soud sezná z jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS).

[15] V posuzované věci je spor o to, zda žaloba stěžovatele obsahovala žalobní bod. Je tedy nutné nejprve postavit najisto, zda žaloba skutečně žalobní bod obsahovala (v takovém případě by měl soud povinnost přihlídnout k tvrzeným vadám, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti), resp., zda v případě absence žalobního bodu v žalobě bylo objektivně možné vyzvat stěžovatele k odstranění vady podání ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 2 As 69/2008 - 148).

[16] K vymezení pojmu žalobní bod existuje četná a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát se přiklonil k definici žalobního bodu, podle které je nutno „za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum“ (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78). V citovaném rozsudku rozšířený senát dodal: „Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsáném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu (...) lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu

*ve stanovené lhůtě neodstraní.*“ Dále zdůraznil, že „*lhůta stanovená v § 71 odst. 2 věty druhé a třetí dopadá nejen na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených další (nový) žalobní bod, ale i na případy, kdy v žalobě neuvedl žalobní bod žádný; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech ostatních případech je na místě postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. (...).*“

[17] Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatel v žalobě žádný žalobní bod neuvedl. Z žalobní námitky, že „[...] *dodatečně doměřená daň a penále byla uložena nesprávně a v rozporu se zákonem*“, nejsou ve světle výše citované judikatury rozšířeného senátu seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu stěžovatele, které stěžovatel považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nemůže přisvědčit stěžovateli v tom, že jeho žaloba obsahovala žalobní bod.

[18] Nejvyšší správní soud přesto shledal v postupu krajského soudu vadu řízení, která měla vliv na rozhodnutí o odmítnutí návrhu a ke které je povinen přihlédnout z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Soud měl totiž vyzvat stěžovatele k odstranění vad žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je dále třeba zkoumat, zda bylo objektivně možné doplnění žalobního bodu ve lhůtě pro podání žaloby (touto otázkou se výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu nezabýval, žaloba byla v dané věci podána v poslední den lhůty; viz bod 3 a 4 citovaného rozsudku). Pro situace obdobné té v posuzované věci Nejvyšší správní soud judikoval, že pokud „*žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je řízení o žalobě koncipováno (...)*“ (viz rozsudek ze dne 4. 2. 2009, čj. 2 As 69/2008 - 148). Z této právní věty tedy *a contrario* vyplývá, že pokud je objektivně možné doplnění žalobního bodu ve lhůtě pro podání žaloby, pak krajský soud musí žalobce k jeho doplnění vyzvat.

[19] Tuto úvahu rozvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, čj. 7 As 15/2010 - 56, podle kterého „[ú]čelem § 37 odst. 5 s. ř. s. je upozornit podatele na vady podání, vyzvat ho k jejich odstranění, stanovit mu k tomu lhůtu a upozornit ho na následky spojené s neodstraněním vad. Lze-li určitou náležitost žaloby účinně uvést či doplnit jen v zákonem stanovené nepřekročitelné lhůtě, má smysl vyzývat k takovému doplnění pouze tehdy, bude-li to vůbec „technicky“ proveditelné a smysluplné. Není tedy a priori vyloučeno, aby taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků byla učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se předtím v přiměřené lhůtě po dojití žaloby na soud (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má předepsané náležitosti. Podle ust. § 36 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen poskytnout účastníkům řízení poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Vzhledem k obsahu předmětné žaloby nelze pochybovat o tom, že si stěžovatel byl vědom její vady, nebylo tedy nezbytné mu výslovně sdělovat, že žaloba neobsahuje žalobní bod, a postačilo, avšak jen v případě, že to bylo z časového hlediska smysluplné a že takový úsudek si mohl soud učinit již ze

*samotného jejího obsahu, jej upozornit, že žalobní body je nutno uplatnit dříve než ve lhůtě, kterou v žalobě ohlásil, neboť jen tak k nim bude možno přihlédnout.“*

[20] V posuzované věci bylo zástupci stěžovatele správní rozhodnutí doručeno prostřednictvím datové zprávy dne 17. 12. 2015. Lhůta pro podání žaloby měla uplynout ve středu 17. 2. 2016. Stěžovatel podal žalobu dne 14. 1. 2016, ve které avizoval její doplnění v zákonné lhůtě. V den podání žaloby tedy zbývalo do konce lhůty 34 dní. Stěžovatel si byl vědom vad své žaloby a krajský soud si již z jejího samotného obsahu mohl učinit úsudek, že žalobní body je třeba uplatnit dříve, než uplyne lhůta pro podání žaloby, protože jen v takovém případě k nim bude možné přihlédnout (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Na rozdíl od výše citovaných rozsudků má Nejvyšší správní soud za to, že v posuzované věci bylo objektivně možné stěžovatele postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k odstranění vad jeho žaloby, obzvláště pokud byl zastoupen advokátem, kterému mohl doručovat do datové schránky. Ústavní soud při posuzování obdobné situace vyslovil závěr, že „[l]hůta 5 dní, byť je značně krátká a byť je do ní zahrnuta sobota a neděle, neznemožňuje soudu, aby stěžovatelku vhodným způsobem vyzval k odstranění vad (v případě potřeby i telegraficky, či ji předvolal, aby odstranila vady do protokolu), a to zejména za situace, kdy je řádně zastoupena advokátem a komunikace by tedy měla být snazší“ (viz náleze ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01). Doba 34 dnů, která do konce lhůty pro podání žaloby zbývala, byla proto nepochybně dostatečně dlouhá k tomu, aby krajský soud upozornil stěžovatele na vady jeho podání, vyzval ho k jejich odstranění, stanovil mu k tomu lhůtu a poučil ho o následcích spojených s neodstraněním vad.

[21] Krajský soud nerespektoval právo stěžovatele na přístup k soudu, pokud ho nevyzval k odstranění vad žaloby v podobě chybějícího žalobního bodu ve lhůtě, která zbývala k podání žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek kasačního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 1 Azs 203/2015 - 41). Jeho rozhodnutí o odmítnutí návrhu proto bylo nezákonné (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.).

## V. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. května 2016

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu