

Spis 1 Afs 130/2008 byl spojen se spisem číslo 1 Afs 127/2005 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce **I. J.**, zastoupeného JUDr. Milošem Červinkou, advokátem se sídlem Praha 1, Haštalská 27, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Praha**, se sídlem Praha 1, Washingtonova 11, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/78, ze dne 15. 4. 2003 zn. 5281/02-21, ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/73, zn. 5281/02-21/74, zn. 5281/02-21/75, zn. 5281/02-21/76, zn. 5281/02-21/77, a ze dne 11. 4. 2003 zn. 6347/02-01, v řízení o kasačních stížnostech žalobce proti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2005, č. j. 6 Ca 283/2004-79, č. j. 6 Ca 289/2004-82, č. j. 6 Ca 288/2004-80, č. j. 6 Ca 287/2004-80, č. j. 6 Ca 286/2004-80, č. j. 6 Ca 285/2004-80, č. j. 6 Ca 284/2004-80, č. j. 6 Ca 101/2004-91,

**t a k t o :**

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Afs 127/2005, sp. zn. 1 Afs 128/2005, sp. zn. 1 Afs 129/2005, sp. zn. 1 Afs 130/2005, sp. zn. 1 Afs 131/2005, sp. zn. 1 Afs 132/2005, sp. zn. 1 Afs 133/2005 a sp. zn. 1 Afs 134/2005, **se s p o j u j í** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 Afs 127/2005.
- II.** Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- III.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutími ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/78, ze dne 15. 4. 2003 zn. 5281/02-21, ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/73, zn. 5281/02-21/74, zn. 5281/02-21/75, zn. 5281/02-21/76, zn. 5281/02-21/77, a ze dne 11. 4. 2003 zn. 6347/02-01, žalovaný zamítl podle § 50 odst. 6 daňového řádu odvolání žalobce proti rozhodnutím Celního úřadu Praha V (nyní Celní úřad Praha D8) ze dne 21. 2. 2002,

č. j. 1898-01/02 - dodatečnému platebnímu výměru č. 78/2002, č. j. 1904-01/02-dodatečnému platebnímu výměru č. 72/2002, č. j. 1903-01/02 – dodatečnému platebnímu výměru č. 73/2002, č. j. 1904-01/02 -dodatečnému platebnímu výměru č. 72/2002, č. j. 1902-01/02 - dodatečnému platebnímu výměru č. 74/2002, č. j. 1901-01/02–dodatečnému platebnímu výměru č. 75/2002, č. j. 1900-01/02–dodatečnému platebnímu výměru č. 76/2002, č. j. 1899-01/02–dodatečnému platebnímu výměru č. 77/2002, a proti rozhodnutí Celního úřadu Praha I (nyní Celní úřad Praha 1) ze dne 4. 4. 2002, dodatečnému platebnímu výměru č. j. Z-4959/00/PV.

V žalobě ze dne 29. 4. 2004, podané u Městského soudu v Praze dne 3. 5. 2004, žalobce zrekapituloval průběh celních řízení a trval na tom, že v těchto řízeních nebyl deklarantem. Poukázal na řadu pochybení celních orgánů. V návrhu výroku rozsudku se výslovně domáhal zrušení výše specifikovaných rozhodnutí žalovaného.

Přípisem ze dne 21. 10. 2004 žalovaný soudu sdělil svůj záměr žalobce uspokojit, a to vydáním rozhodnutí, kterými osvědčí neplatnost žalobou napadených rozhodnutí.

Městský soud opatřením ze dne 1. 11. 2004 stanovil žalovanému k uspokojení žalobce lhůtu 60 dnů. Usnesením ze dne 2. 11. 2004 pak vyloučil jednotlivá žalobou napadená rozhodnutí k samostatnému projednání.

Po marném uplynutí stanovené lhůty soud pokračoval v řízení. Vyzval žalobce ke sdělení data doručení napadených rozhodnutí, žalovaného pak k předložení dokladů o doručení těchto rozhodnutí žalobci.

Žalovaný k výzvě soudu předložil úředně ověřené fotokopie dokladů o doručení napadených rozhodnutí. Žalobce podáním ze dne 2. 6. 2005 sdělil, že rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2003 zn. 6347/02-01, a ze dne 15. 4. 2003 zn. 5281/02-21, převzal dne 23. 5. 2003, ostatní napadená rozhodnutí převzal dne 25. 5. 2003. Dále poukázal na svůj další postup vůči žalovanému.

Městský soud usneseními ze dne 19. 7. 2005 žalobu proti rozhodnutím žalovaného odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost. V odůvodnění konstatoval, že jak vyplynulo ze správního spisu, byla rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2003 zn. 6347/02-01, a ze dne 15. 4. 2003 zn. 5281/02-21, žalobci doručena fíkcí dne 7. 5. 2003; ostatní napadená rozhodnutí mu byla doručena dne 28. 5. 2003. Dvouměsíční lhůta k podání žaloby tak uplynula dne 7. 7. 2003, resp. 28. 7. 2003. Žaloba podaná dne 3. 5. 2004 u městského soudu byla proto podána opožděně.

Proti odmítavým usnesením městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnosti založené na důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně namítl, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která měla za následek nezákonnost napadených usnesení. Ze žaloby totiž jednoznačně nevyplývalo, proti jakému rozhodnutí směřuje. V žalobním petitu sice žalobce navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/78, ze dne 15. 4. 2003 zn. 5281/02-21, ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/73, zn. 5281/02-21/74, zn. 5281/02-21/75, zn. 5281/02-21/76, zn. 5281/02-21/77, a ze dne 11. 4. 2003 zn. 6347/02-01, zároveň však v textu žaloby, jakož i v odpovědi na výzvu soudu ze dne 2. 6. 2005 uvedl, že proti těmto rozhodnutím žalovaného podal dne 6. 6. 2003 odvolání a napadl postup a rozhodnutí žalovaného v reakci na odvolání vydaná. Konkrétně pak rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2003 zn. 7394/03-21/78, ze dne 1. 7. 2003 zn. 7394/03-21/72, zn. 7394/03-21/73, zn. 7394/03-21/74, zn. 7394/03-21/75, zn. 7394/03-21/76, zn. 7394/03-21/77, ze dne 4. 7. 2003 zn. 7393/03-21, ze dne 22. 3. 2004 zn. 12704/03-21 a ze dne 14. 5. 2004 zn. 6078/04-21, jejichž kopie, stejně jako kopie svých podání přiložil k žalobě. Podle § 64 s. ř. s. a § 43 odst. 1 o. s. ř. tak měl předseda senátu žalobce vyzvat k doplnění žaloby ve smyslu určení, proti jakému konkrétnímu

rozhodnutí žaloba směřuje. Dále uvedl, že vzhledem ke své finanční situaci způsobené exekucemi vedenými celním úřadem v předmětných věcech, nebyl v řízení před soudem ani ve správním řízení právně zastoupen. O možnosti ustanovení zástupce soudem na návrh podle § 35 odst. 7 s. ř. s. ho však městský soud nepoučil. Závěrem upozornil, že v jeho případě nejde o svévolné a zřejmě bezúspěšné uplatnění práva, když sám žalovaný soudu v souladu s § 62 s. ř. s. sdělil, že žalobce uspokojí, neboť považuje svá rozhodnutí za neplatná. Podle názoru žalobce jsou však napadená rozhodnutí vedle formální neplatnosti i věcně nesprávná; v této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2003, č. j. 28 Ca 766/2002-58, ve věci žalobce F. B. proti žalovanému Celnímu ředitelství Praha. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadená usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce požádal o přiznání odkladného účinku kasačních stížností. O těchto žádostech Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť po nezbytném poučení účastníků řízení rozhodl bez zbytečného odkladu po předložení předmětných kasačních stížností přímo ve věci samé.

Žalovaný se ke kasačním stížnostem nevyjádřil.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnosti směřují proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, rozhodl Nejvyšší správní soud ve shodě s § 39 odst. 1 a § 120 s. ř. s. o spojení těchto kasačních stížností ke společnému projednání.

Soud přezkoumal napadená rozhodnutí městského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnosti nedůvodnými.

Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán předčasně nebo opožděně.

V daném případě byla rozhodnutí žalovaného stěžovateli dle městského soudu doručena ve dnech 7. 5. 2003 a 28. 5. 2003. Žalobce ve svém podání ze dne 2. 6. 2005 uvedl, že napadená rozhodnutí žalovaného mu byla doručena ve dnech 23. 5. 2003 a 25. 5. 2003. V kasačních stížnostech však stěžovatel otázku momentu doručení napadených rozhodnutí a tedy ani otázku počátku běhu lhůty pro podání žaloby nečinil spornou. Touto otázkou se tak Nejvyšší správní soud nezabýval a to též vzhledem k porovnání délky lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) a data podání předmětné žaloby (3. 5. 2004).

Co se týče namítaných vad řízení před soudem, Nejvyšší správní soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatele o neurčitosti žaloby a o z toho plynoucí povinnosti městského soudu vyzvat ho k jejímu doplnění ve smyslu určení, proti jakému konkrétnímu rozhodnutí směřuje.

Je nutno zdůraznit, že žaloba je dispoziční úkon, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Žaloba je tedy procesním úkonem, v němž se výrazně projevuje zásada dispoziční, jíž je soudní řízení správní ovládáno. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného.

Dispoziční zásada není principem, který by měl pouze ryze technickou povahu, ale projevují se v ní i významná hodnota lidské osobnosti, spočívající v možnosti jejího svobodného jednání, garantovaného právem v nejobecnější podobě jako princip individuální autonomie. K tomuto principu konstatoval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 4. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 113/04 (Sb. n. u. US, svazek č. 33, náleze č. 63, str. 129), že autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Citovaný článek přitom ve své první dimenzi

představuje strukturní princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. „*Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není výslovně zakázáno. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny ve své druhé dimenzi, v níž působí jako základní právo jednotlivce, je pak třeba aplikovat bezprostředně a přímo. V této dimenzi se nejedná o pouhé prozařování jednoduchým právem, nýbrž o subjektivní právo, které působí bezprostředně vůči státní moci. Orgány státní moci jsou proto povinny při aplikaci jednoduchého práva současně normy tohoto práva, v níž se odráží čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, interpretovat rovněž tak, aby nezasáhly do subjektivního práva jednotlivce na autonomii vůle, jež garantuje také čl. 2 odst. 3 Listiny ve své druhé dimenzi. Takové pojetí čl. 2 odst. 3 Listiny totiž pouze vyjadřuje skutečnost, že jednatel a jeho svobodné jednání má v materiálním právním státě vždy prioritu před státní mocí realizovanou zákonem. Pokud by jednatel neměl vůbec mít možnost dovolávat se této priority přímo, byla by taková přednost pouhou formální deklarací... Svobodná sféra jednotlivce a její bezprostřední ústavní garance v podobě vymahatelného subjektivního práva jsou totiž conditiones sine qua non materiálního právního státu...“.*

Z citovaného nálezu tedy vyplývá, že ta ustanovení právních předpisů, v nichž se projevuje autonomie vůle jednotlivce, jsou orgány veřejné moci – mezi něž samozřejmě patří i soudy – povinny aplikovat tak, aby respektovaly veřejné subjektivní právo jednotlivce na autonomii jeho vůle; do této autonomní sféry mohou zasáhnout jenom tehdy, pokud by se jednatel dopustil jednání zákonem výslovně zakázaného.

Dispoziční zásada představuje vyjádření autonomie vůle jednotlivce v oblasti procesního práva. Jejimi konkrétními projevy jsou dispoziční úkony, které účastníci řízení činí, tj. kterými disponují řízením nebo předmětem řízení. Mezi tyto dispoziční úkony typicky patří i žaloba. Co se týče předmětu řízení, ten je v žalobě obecně vymezen návrhem výroku rozsudku (tzv. žalobním petitem). Žalobcovou vůlí stanovený předmět řízení je pak soud povinen respektovat, není-li zákonem stanoveno jinak.

Obsahové náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou upraveny jednak obecně v § 37 odst. 2 s. ř. s., určujícím formu žaloby, a odstavci 3 téhož ustanovení, podle kterého z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno, a dále konkrétně v § 71 odst. 1 s. ř. s., kdy žaloba kromě uvedených obecných náležitostí podání musí 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, důkazy, jež žalobce k prokázání svých tvrzení navrhuje provést a konečně návrh výroku rozsudku.

Žalobní petit tak sice je povinnou náležitostí žaloby, zákon však jednoznačně nestanoví, v jaké podobě je nutno tento návrh uplatnit. Povinnost stanovená v § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. má vést žalobce k jednoznačnému vyjádření, čeho se v řízení domáhá, jeho možnosti jsou však v soudním řízení správním na rozdíl od občanského soudního řízení velmi omezené a dané zákonem. Podoba výroků rozhodnutí ve správním soudnictví totiž není dána na vůli účastníků, soudní řád správní taxativně upravuje možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí soudu. Vzhledem k povaze řízení je možno konstatovat, že podáním žaloby dle hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. žalobce vždy poukazuje na nedostatky rozhodnutí správního orgánu či řízení jemu předcházející a prostřednictvím žaloby se domáhá nápravy.

Z § 75 odst. 2 s. ř. s., dle kterého soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí, se dovozuje vázanost soudu žalobními body, ve smyslu důvodů, které stěžovatel uplatnil a určení výroků rozhodnutí, které jsou napadeny. Z tohoto ustanovení však nelze k neprospěchu žalobce dovodit vázanost doslovným zněním návrhu výroku rozsudku. Např. zjistí-li soud, že žalobce sice napadá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, avšak ve věci již pravomocně rozhodl odvolací orgán, posoudí žalobu tak, že žaloba napadá toto konečné rozhodnutí. Z toho vyplývá, že žaloba obsahuje návrh rozsudku, je-li z ní zřejmé, jakého rozhodnutí se žalobce domáhá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004-84, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Pokud tedy žalobce v žalobě řádně a srozumitelně uvede žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z nichž vyplývá, jakého rozhodnutí žalovaného se jeho výtky týkají (a zde je nutno zdůraznit, že plnou odpovědnost za obsah žaloby nese v soudním řízení správním žalobce), je tím dán i rozsah soudního přezkumu (předmět řízení). Pouze v případě, že tato skutečnost z žaloby nevyplývá, je tato zatížena vadou, a to vadou odstranitelnou dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Pokud by žalobce tuto vadu neodstranil, bylo by dále na úvaze soudu, zda pro takový nedostatek lze či nelze vzhledem k dalšímu obsahu žaloby v řízení pokračovat.

V předmětném řízení však pro takový postup nebylo místo. Předmět řízení (přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/78, ze dne 15. 4. 2003 zn. 5281/02-21, ze dne 25. 4. 2003 zn. 5281/02-21/73, zn. 5281/02-21/74, zn. 5281/02-21/75, zn. 5281/02-21/76, zn. 5281/02-21/77, a ze dne 11. 4. 2003 zn. 6347/02-01) žalobce jednoznačně vymezil nejen v žalobním petitu (str. 5 žaloby), ale byl zřejmý i z žalobních bodů, které se k předmětným rozhodnutím žalovaného přímo vztahovaly. Z žaloby i z dalších stěžovatelových podání tak bylo patrné, zrušení kterých rozhodnutí se domáhal. Naopak z žádného stěžovatelova podání nevyplynulo, že by se domáhal zrušení i dalších rozhodnutí žalovaného, která označil v kasačních stížnostech (rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2003 zn. 7394/03-21/78, ze dne 1. 7. 2003 zn. 7394/03-21/72, zn. 7394/03-21/73, zn. 7394/03-21/74, zn. 7394/03-21/75, zn. 7394/03-21/76, zn. 7394/03-21/77, ze dne 4. 7. 2003 zn. 7393/03-21, ze dne 22. 3. 2004 zn. 12704/03-21 a ze dne 14. 5. 2004 zn. 6078/04-21). Tato sice ve svých podáních zmínil, z jejich kontextu je však patrné, že tak činil spíše pro ilustraci soudu s poukazem na další „nezákonný“ postup žalovaného, nikoliv však s úmyslem disponovat předmětem řízení. Zároveň v žalobním petitu označená rozhodnutí žalovaného byla pravomocnými (splnění podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků) rozhodnutími podléhajícími soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s.; městskému soudu tak ani o předmětu řízení nevznikly pochyby.

Předmět soudního přezkumu byl určitý a totožný jak při pohledu formálním (žalobní petit), tak při posouzení úkonů účastníka dle jejich obsahu (§ 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Městský soud svým postupem (posouzením předmětu řízení) neomezil soudní přezkum v neprospěch stěžovatele, a tedy mu neodepřel soudní ochranu, a nezatížil tak řízení namítanou vadou. Žalobce vymezil předmět přezkumu v žalobním petitu, a to konzistentně s žalobními body, a o takto určeném předmětu řízení také městský soud rozhodl, aniž by zasáhl do autonomie stěžovatelovy vůle.

Také namítaná vada řízení před soudem spočívající v tom, že soud žalobce nepoučil o možnosti ustanovení zástupce soudem, je nepřipadná.

Soudní řád správní nestanoví pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu povinné zastoupení žalobce advokátem. Je tak na žalobci, jaký zvolí procesní postup, tedy, zda žalobu sepíše a podá sám, anebo zda si k tomu zvolí zástupce, zejména pak z řad advokátů (srov. k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 104/96, Sb. n. u. US, svazek č. 6, nálezy č. 84, str. 105).

Postup soudu v případě, že žalobu podal někdo, kdo není zastoupen advokátem nebo jinou odborně způsobilou osobou, musí respektovat ústavní kautely vyplývající z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“) a konkretizované na úrovni jednoduchého práva zejména v ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastníci mají v řízení rovné postavení a soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Ve světle tohoto ustanovení nutno mít za to, že povinnost soudu poučit účastníka o možnosti zastoupení advokátem má v řízení podle s. ř. s. daleko méně striktní režim než např. v řízení trestním, pro něž je v ustanovení § 2 odst. 13 trestního řádu stanoveno, že ten, proti němuž se trestní řízení vede, musí být v každém období řízení poučen o právech umožňujících mu plné uplatnění obhajoby a o tom, že si též může zvolit obhájce; úprava v s. ř. s. typově odpovídá spíše poučovací povinnosti soudu v občanském soudním řízení (viz generální klauzule v § 5 o. s. ř., jež je jistou obdobou § 36 odst. 1 s. ř. s., dále též např. § 30 o. s. ř.).

V řízení před krajským soudem je soud ve správním soudnictví povinen poučit účastníka o možnosti ustanovení zástupce soudem za v zásadě obdobných základních podmínek, za jakých by tak byl povinen učinit soud v občanském soudním řízení. I na řízení před krajským soudem ve správním soudnictví je tedy použitelná zásada, že účastník musí být poučen o možnosti ustanovení zástupce soudem tehdy, má-li soud konkrétní důvody domnívat se, že tento není schopen činit podání po věcné i právní stránce správná a odpovídající dané věci a i jinak se v soudním sporu orientovat a postupovat adekvátním způsobem [srov. k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 707/2000, Sb. n. u. US, svazek č. 28, náleží č. 137, str. 195; dále též z judikatury Nejvyššího správního soudu rozsudek ze dne 14. 4. 2005, č. j. 6 Ads 13/2004-20 (č. 616/2005 Sb. NSS), rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)].

Ve věci stěžovatele však městský soud žádné konkrétní důvody k domněnce, že je stěžovatele potřeba poučit o jeho právu na možnost ustanovení zástupce soudem, neměl. Stěžovatel podal srozumitelně a ve vztahu k dané věci odpovídajícím způsobem formulovanou žalobu, obsahující všechny zákonné náležitosti [vyjma označení dne, kdy mu byla napadená rozhodnutí doručena; viz § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Na všechny výzvy soudu náležitým způsobem reagoval. Ze samotné skutečnosti, že stěžovatel byl ve špatné finanční situaci, nemohl soud bez dalšího dovozovat, že stěžovatel může potřebovat právní pomoc a že pro to, aby v řízení před soudem neutrpěl újmu, je nutno jej poučit o možnosti zvolit si zástupce, resp. o možnosti ustanovení zástupce soudem. Městský soud tedy nepochybil, když mu takové poučení neposkytl. Stěžovatel sám pak o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě nepožádal.

Ke stěžovatelovu poukazu na formální neplatnost i věcnou nesprávnost žalobou napadených rozhodnutí žalovaného nutno uvést, že městský soud v rámci posuzování podmínek řízení o žalobě, tedy podmínek, za nichž může jednat ve věci samé, shledal opožděnost žaloby. Soud tak zjistil absolutní (neodstranitelný) nedostatek podmínky řízení, pro který nelze v řízení pokračovat, a odmítl žalobu usnesením podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jako nezpůsobilou aktivace soudního přezkumu. Až po splnění všech podmínek řízení se však může soud zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tudíž přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, resp. i bez návrhu zjišťovat a hodnotit i okolnosti svědčící pro nicotnost či proti ní (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), popř. se zabývat existencí dalších závažných vad správního řízení ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s. (srov. č. 272/2004, č. 359/2004 Sb. NSS). Otázka zkoumání podmínek řízení tak předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Skutečností, že městský soud rozhodl o odmítnutí žaloby je pak určen i rozsah přezkumu jeho rozhodnutí kasačním soudem. V takovém případě totiž může být dán pouze důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož

ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, když se v obou těchto případech jedná sice o rozhodnutí, jimiž se řízení před krajským soudem končí, ovšem nikoli o rozhodnutí ve věci samé. Avšak toliko rozhodnutími soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ani Nejvyšší správní soud se tak nemohl podstatou věci samé (ve smyslu namítané nezákonnosti rozhodnutí žalovaného) zabývat.

Nejvyšší správní soud však považuje za nezbytné vytknout městskému soudu vadu, jež se dopustil nesprávnou aplikací § 39 odst. 2 s. ř. s., upravujícího vyloučení věci k samostatnému projednání; tato vada však z povahy věci neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a proto ani nemohla být důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s.

Směřuje-li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může podle § 39 odst. 2 s. ř. s. předseda senátu usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání; předpokladem takového postupu je, že společné řízení není možné nebo vhodné.

Žalobce podal u městského soudu jednu žalobu proti osmi rozhodnutím žalovaného; usnesením ze dne 2. 11. 2004, č. j. 6 Ca 101/2004-24, však byla jednotlivá rozhodnutí žalovaného vyloučena k samostatnému projednání. Městský soud tedy na základě jedné žaloby vedl osm samostatných řízení.

K vyloučení věci k samostatnému projednání však nebyly splněny zákonem předepsané podmínky.

Žaloba je dispozičním úkonem žalobce (k zásadě dispoziční viz výše); proto je soud povinen respektovat, zda žalobce žalobou napadl jedno rozhodnutí nebo rozhodnutí několik, ledaže by takové procesní jednání žalobce bylo v rozporu s procesními předpisy. Je-li objektivní kumulace přípustná (tj. je-li možná nebo vhodná), není soud oprávněn účinky dispozičního úkonu derogovat tím, že vyloučí věci k samostatnému projednání; učiní-li tak, protiprávně zasáhne do žalobcova veřejného subjektivního práva na respektování jeho autonomie vůle.

V souzené věci bylo společné řízení nejen možné, ale navíc i vhodné. Věci, které městský soud vyloučil k samostatnému projednání, se týkají týchž účastníků řízení, skutkově spolu velmi blízce souvisejí (jednotlivé dovozy textilu z Řecka v krátkém časovém rozpětí) a mají shodné právní zhodnocení, spočívající v doměření celního dluhu po provedení jednotné následné kontroly a na základě shodných důkazních prostředků. Zřetelný je nejen tento společný skutkový základ, ale i jeho právní kvalifikace. Společné řízení bylo tedy možné i vhodné; proto nebyly splněny podmínky pro vyloučení věci stanovené v § 39 odst. 2 s. ř. s.

Krom toho ze soudních spisů vyplývá, že městský soud – přestože vyloučil věci k samostatnému projednání – nadále činil jednotlivé procesní úkony ve všech věcech shodně, některé dokonce souhrnně. Též žalobce i žalovaný v řadě případů reagovali na výzvy soudu souhrnně ke všem věcem či využívali kopie podání. Již z toho vyplývá, že společné projednání věci bylo vhodné.

Městský soud svým postupem nejenže porušil dispoziční volnost žalobce a jeho subjektivní veřejné právo na respektování autonomie jeho vůle, ale počínal si i hrubě v rozporu s principem procesní ekonomie: v důsledku porušení jeho právní povinnosti projednat všechna napadená rozhodnutí ve společném řízení totiž vznikly zbytečné náklady jak na straně soudu, tak na straně účastníků řízení.

Z hlediska nákladů na straně soudu je patrný rozdíl, zda soud doručuje jednu písemnost či osm písemností, zda rozhodováním osmi věcí (zde nelze pominout, že soudu mohla za splnění podmínek § 51 s. ř. s. vzniknout povinnost věc osmkrát projednat v jednací síni) a vyhotovováním osmi rozhodnutí stráví daleko více času, než by bylo zapotřebí k projednání a rozhodnutí žaloby proti všem rozhodnutím v jediném řízení atd. Je evidentní, že popsáním postupem vznikají nejen nadbytečné náklady, ale i časové prodlevy, které pak mohou zapříčinit, že jiné věci nebudou projednány včas, tj. tak, aby neporušily právo jiných účastníků na projednání jejich věci bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené lhůtě, garantované ústavním pořádkem a mezinárodním právem. Má-li takový postup soudu sloužit k účelovému zvyšování výkonu soudce zpravodaje, pak jej Nejvyšší správní soud jako zcela nepřijatelný, protiústavní a neetický kategoricky odmítá.

Náklady účastníků řízení se zcela zbytečně navýšily nejen v řízení o žalobě (namísto jednoho procesního úkonu ve věci se např. žalovaný musel vyjadřovat k podané žalobě osmkrát, což je s ohledem na téměř totožný skutkový základ a jeho shodnou právní kvalifikaci evidentně nevhodné), ale mohou mít závažné dopady i pro řízení o kasační stížnosti: neúspěšný účastník řízení musel napadnout rozhodnutí městského soudu ohledně všech věcí u Nejvyššího správního soudu, a byl tak nucen podat nikoliv jednu kasační stížnost, ale osm kasačních stížností, a ze všech mu také vznikla povinnost zaplatit soudní poplatek. Tím již zcela evidentně bylo ohroženo právo na přístup k soudu, jež je jedním ze stěžejních prvků práva na spravedlivý proces (na tom nic nemění skutečnost, že stěžovateli bylo k žádosti osmi usneseními přiznáno osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasačních stížnostech); o případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti - a stejně tak o zcela zbytečném časovém, personálním a materiálním zatížení Nejvyššího správního soudu – ani nemluvě.

Nejvyšší správní soud tedy k této otázce uzavírá, že vyloučení věcí k samostatnému projednání je podmíněným oprávněním soudu; soud tak může postupovat jediné tehdy, pokud žalobce podal jedinou žalobu proti takovým rozhodnutím, jejichž projednání ve společném řízení není možné nebo vhodné. Nejde-li o takovou žalobu, je povinen respektovat dispoziční úkon žalobce; jinak porušuje nejen pravidla o vylučování věcí k samostatnému projednání (§ 39 odst. 2 s. ř. s.), ale i dispoziční zásadu (na níž je správní soudnictví vybudováno), subjektivní veřejné právo jedince na respektování autonomie jeho vůle a princip procesní ekonomie. Přestože všemi těmito vadami zatížil řízení i městský soud, neměly tyto vliv na zákonnost napadených rozhodnutí; proto ani nemohly být důvodem jejich kasace.

Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny stěžovatelovy námitky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 22. února 2006

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu