

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. Mgr. Danielem Keprtou, advokátem se sídlem Masná 10, Ostrava, proti žalovanému: **Celní ředitelství Ostrava**, se sídlem nám. Sv. Čecha 8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 10. 2010, č. j. 22 Af 77/2010 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Žalobou doručenou do datové schránky Krajského soudu v Ostravě dne 1. 9. 2010 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 7. 7. 2010, č. j. 4241/2010-140100-21 a č. j. 4242/2010-140100-21, jimiž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutím Celního úřadu Ostrava ze dne 13. 11. 2008, č. j. 3248-9/08-146300-024 a č. j. 3248-20/08-146300-024.

Vedle označení zmiňovaných rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně (navíc nepřesného) žalobce pouze vymezil rozsah žaloby tak, že napadá rozhodnutí žalovaného v plném rozsahu, a rovněž uvedl, že navrhuje zrušení těchto rozhodnutí. Žaloba však neobsahovala žádné žalobní body, pouze sdělení, že její bližší doplnění žalobce předloží v dodatečné lhůtě čtrnácti dnů od jejího doručení krajskému soudu.

Krajský soud vyzval žalovaného přípisem ze dne 1. 10. 2010, aby mu sdělil, kdy byla napadená rozhodnutí doručena žalobci. Téhož dne obdržel krajský soud odpověď žalovaného, podle níž byla žalobou napadená rozhodnutí doručena žalobci prostřednictvím datové schránky jeho zástupce dne 7. 7. 2010.

Usnesením ze dne 7. 10. 2010, č. j. 22 Af 77/2010 – 9, krajský soud žalobu odmítl. V odůvodnění krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS, podle něhož v důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zákon tedy stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod. Pokud tento žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek odstraněn, ovšem pouze ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Po marném uplynutí této lhůty se uvedený nedostatek stává neodstranitelným. Přitom soud není povinen v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění takové vady žaloby podle § 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. Krajský soud připomněl rovněž nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, v němž Ústavní soud shledal obdobná ustanovení předešlé právní úpravy správního soudnictví obsažené v části páté občanského soudního řádu, v tehdejším znění, v souladu s ústavním pořádkem.

Krajský soud dále konstatoval, že vzhledem k doručení rozhodnutí žalovaného žalobci dne 7. 7. 2010 uplynula v daném případě dvouměsíční lhůta pro podání žaloby v úterý dne 7. 9. 2010. Do uplynutí této lhůty nebyla žaloba o žalobní body doplněna. S ohledem na tyto skutečnosti soud žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) nejprve blanketní kasační stížnost, kterou následně na výzvu krajského soudu doplnil podáním ze dne 1. 12. 2010.

Stěžovatel uvádí, že v daných věcech týkajících se spotřební daně z tabákových výrobků nejprve Celní úřad Ostrava rozhodl platebními výměry ze dne 17. 3. 2005, č. j. 1753-10/05-1463-024-R a č. j. 1582-03/05-1463-024-R. Odvolání stěžovatele proti těmto rozhodnutím celního úřadu žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 15. 7. 2005, č. j. 3281/05-1401-21 a ze dne 18. 7. 2005, č. j. 3280/05-1401-21. K žalobě stěžovatele Krajský soud v Ostravě rozsudkem sp. zn. 22 Ca 233/2005 (stěžovatel uvedl v kasační stížnosti nesprávnou sp. zn. 22 Ca 229/2005 týkající se jiné věci – pozn. NSS) zmíněná odvolací rozhodnutí žalovaného i platební výměry správního orgánu prvního stupně zrušil. Správce daně po té namísto pokračování v již zahájených daňových řízeních zahájil nové daňové řízení, což odůvodnil tím, že nemohl v původním daňovém řízení provést důkazy, které zajistil později. V tomto novém řízení pak celní orgány dospěly k nyní napadeným rozhodnutím ze dne 13. 11. 2008, č. j. 3248-9/08-146300-024 a č. j. 3248-20/08-146300-024, aniž by však bylo ukončeno původní daňové řízení, které mělo podle stěžovatele pokračovat po zrušujícím rozsudku krajského soudu. Tento postup hodnotil stěžovatel jako zcela účelový, celní orgány byly vedeny snahou za každou cenu vyměřit

spotřební daň, přičemž nedbaly ústavních principů a zásad demokratického právního státu. Nové daňové řízení bylo vedeno přes existenci překážky věci zahájené, tedy neukončeného původního daňového řízení, což žalovaný i přes vznesenou námitku ignoroval. Vzhledem k tomu, že správce daně v novém řízení rozhodl, ačkoliv tomu podle stěžovatele bránila překážka litispendence, je nutno jeho rozhodnutí považovat za nicotné. K této nicotnosti byl krajský soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel tedy namítá, že jednak v dané věci správní orgány rozhodly, ačkoliv jim v tom bránila překážka věci zahájené, jednak krajský soud podle stěžovatele nesprávně žalobu odmítl, ačkoliv měl k stěžovatelem nyní tvrzené vadě správních rozhodnutí přihlížet bez ohledu na procesní postup stěžovatele.

Stěžovatel konečně vytýká krajskému soudu také to, že ho krajský soud podle § 37 odst. 5 s. ř. s. nevyzval k odstranění vad žaloby. Absence žalobních bodů není podle stěžovatele neodstranitelnou vadou žaloby a výzva k odstranění těchto vad by nebyla v rozporu s dispoziční ani koncentrační zásadou soudního řízení správního. Naopak účelem tohoto řízení je projednání žaloby a přezkoumání napadeného správního rozhodnutí, nikoliv odlehčování přetíženosti správních soudů. Navíc lhůta k odstranění vad žaloby stanovená v řádu dnů či týdnů by byla zcela zanedbatelná v porovnání s dobou projednání žalob a kasačních stížností.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že rozsudkem sp. zn. 22 Ca 233/2005 krajský soud nevrátil věci k dalšímu řízení správci daně prvního stupně, jak nesprávně uváděl stěžovatel, ale žalovanému. Žalovaný dále poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS, rozsudek ze dne 26. 1. 2011, č. j. 5 Afs 24/2010 – 117, www.nssoud.cz), podle níž rozhodnutím odvolacího orgánu o odvolání proti platebnímu výměru se daňové řízení končí. V případě zrušení platebního výměru odvolacím orgánem nemůže správce daně prvního stupně pokračovat v řízení a nemůže-li tak činit po zrušení platebního výměru odvolacím orgánem, nemůže tak činit ani v případě zrušení platebního výměru krajským soudem. Z těchto předpokladů vycházel i celní úřad po té, co obdržel zrušující rozsudek krajského soudu. Celní úřad byl podle názoru žalovaného povinen zahájit nová řízení, neboť jeho původní rozhodnutí byla zrušena soudem a zároveň se objevily nové důkazy, takže byly naplněny podmínky obdobné důvodům pro obnovu daňového řízení podle § 54 odst. 1 písm. a) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Žalovaný se tedy neztotožnil s tvrzením stěžovatele o tom, že celní úřad vedl současně v téže věci dvě samostatná řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě předesílá, že v případě, že je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita, tedy toho, zda správní rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se tak nemohl v daném případě zabývat stížní námitkou, podle níž správní orgány v daňové věci stěžovatele rozhodly, ačkoliv jim v tom bránila překážka věci zahájené.

Námitku stěžovatele, podle níž krajský soud měl k této tvrzené překážce litispendence přihlédnout z úřední povinnosti, byť by jinak byly podmínky pro odmítnutí žaloby, neboť podle názoru stěžovatele měla překážka litispendence za následek nicotnost žalobou napadených rozhodnutí, hodnotí Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Nejvyšší správní soud se již identickou námitkou zabýval v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 5 Afs 89/2010 – 47, který bude zveřejněn na www.nssoud.cz. Nyní tedy Nejvyšší správní soud svoji argumentaci opakuje. Stěžovatel směšuje dvě rozdílné procesní situace. První z nich je situace, kdy ve věci nejsou dány podmínky řízení a tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, v takovém případě nemá krajský soud jinou možnost než žalobu podle § 46 s. ř. s. odmítnout. Naproti tomu v případě, kdy jsou ve věci dány veškeré podmínky řízení, je soud oprávněn a zároveň tedy i povinen o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu meritorně rozhodnout, přičemž tak učiní po té, co žalobou napadené výroky rozhodnutí přezkoumá v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z pravidla, podle něhož je soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vázán žalobními body, ovšem existuje výjimka upravená v § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něhož případnou nicotnost rozhodnutí správního orgánu vysloví soud i bez návrhu, tzn. z úřední povinnosti, aniž by musela být nutně žalobcem namítána. Jinými slovy rovněž rozsudek, jímž soud nad rámec žalobních bodů vysloví nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), je meritorním rozhodnutím, k jehož vydání musí být splněny veškeré podmínky řízení. Není-li byť jediná tato podmínka řízení splněna a tento nedostatek je neodstranitelný, musí soud žalobu odmítnout, aniž by byl oprávněn žalobou napadené rozhodnutí jakkoli přezkoumávat, tedy nemůže ho přezkoumávat ani z toho hlediska, zda jde o rozhodnutí nicotné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č. j. 5 As 67/2005 - 88, publikovaný pod č. 988/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani stížní námitce, podle níž měl krajský soud v daném případě povinnost stěžovatele vyzvat k doplnění žaloby. Otázkou, jak má krajský soud postupovat v případě, že obdrží žalobu, která neobsahuje žádný žalobní bod, se Nejvyšší správní soud již mnohokrát zabýval, v nedávné době např. v rozsudku ze dne

4. 5. 2011, č. j. 1 Afs 2/2011 – 55, dostupném na www.nssoud.cz a rovněž v již zmiňovaném rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 5 Afs 89/2010 – 47. Tyto případy jsou skutkovými okolnostmi velmi podobné nyní posuzované věci a Nejvyšší správní soud v nich obsáhle citoval i ze své bohaté prejudikatury k této otázce, jakož i z relevantních rozhodnutí Ústavního soudu. Postačí tedy, aby Nejvyšší správní soud nyní tuto argumentaci v podstatě převzal, samozřejmě se zohledněním případných skutkových odlišností nyní posuzované věci, které však nejsou takové povahy, aby vedly Nejvyšší správní soud k odlišným závěrům. Pokud jde o věc sp. zn. 1 Afs 2/2011 – 55, je tomu spíše naopak, neboť stěžovatelka ve věci, kterou Nejvyšší správní soud posuzoval ve zmiňovaném rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 Afs 2/2011 – 55, alespoň uvedla, kdy jí bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno, zatímco v žalobě stěžovatele i tato zákonná náležitost žaloby, významná, jak bude dále vysvětleno, pro případný další postup krajského soudu, zcela absentovala. Ani to, že v nyní posuzovaném případě zbývala v okamžiku, kdy krajský soud obdržel žalobu stěžovatele, o necelé tři pracovní dny delší lhůta k doplnění žaloby, než tomu bylo ve věci sp. zn. 5 Afs 89/2010, neshledal Nejvyšší správní soud za daných okolností jako rozhodující odlišnost, která by sama o sobě měla mít za následek jiné rozhodnutí o nyní posuzované kasační stížnosti.

Soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny (§ 37 s. ř. s.). Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho třetího odstavce), kde jsou stanoveny obecné náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat. Podle § 37 odst. 3 věty první s. ř. s. „*musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno*“. Další náležitosti podání však jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s., podle něhož „*musí žaloba kromě obecných náležitostí podání obsahovat a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, f) návrh výroku rozsudku*“ (odstavec 1). V souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s. lze „*žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje*“.

Stěžovatelova žaloba obsahovala obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s., nicméně krajský soud zcela důvodně shledal, že podání stěžovatele nesplňovalo náležitosti žaloby, jak je stanoví § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá

povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení, doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52, publikovaný pod č. 488/2005 Sb. NSS, ze starší judikatury srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č. j. 6 A 85/92 - 5, uveřejněné pod č. 19/1994 Správního práva).

K požadavku na řádnou formulaci žalobních bodů lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS: *„Líčení skutkových okolností 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. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného*."

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v *„důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. (...) Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz 2. věta 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*" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS, nebo obdobně rozsudek ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 – 48, dostupný na www.nssoud.cz). Ústavní souladnost tohoto přístupu byla potvrzena v usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 613/03, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, pro nepřípustnost z důvodu nevyčerpání všech právních prostředků k ochraně práva. Toto nevyčerpání shledal Ústavní soud v *„nedbání o ochranu vlastních práv"* stěžovatele, jenž proti rozhodnutí správního orgánu brojil pouze podáním neobsahujícím žalobní body obdobně jako v případě nyní posuzovaném.

Otázkou formulace tzv. žalobních bodů a poučovací povinností u odstraňování vad žaloby se zabýval nejnověji rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaném pod č. 2162/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí se rozšířený senát přiklonil k výkladu, podle něhož *„je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť 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". Povinnost vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vznikne podle rozšířeného senátu krajskému soudu tehdy, bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě obsahovat žalobní bod alespoň v takto vymezené míře konkrétnosti. Rozšířený senát rovněž zdůraznil, že „*lhůta stanovená v § 71 odst. 2 větě 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.*". Jinými slovy, pokud žalobce neformuluje ani v nejhrubších rysech, s čím v rozhodnutí nesouhlasí, ve lhůtě pro podání žaloby, nevzniká krajskému soudu povinnost vyzývat žalobce k odstranění vady žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Závěr, že správní žaloba musí obsahovat žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby, potvrdil také Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (9/2010 Sb.), v němž bylo uvedeno mimo jiné, že „*žaloba ve správním soudnictví musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není, je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky*".

Nejvyšší správní soud posoudil shodně jako krajský soud žalobu stěžovatele jako blanketní. Z jejího obsahu je zcela zřejmé, že neobsahovala ani jeden žalobní bod, a to ani v nejhrubších rysech. Správní soudnictví je přitom ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou. Žalobní body stanoví meze přezkumu napadeného správního rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Správní soud není povinen ani oprávněn za žalobce konkrétní důvody nezákonnosti správního rozhodnutí dovozovat, tedy z vlastní iniciativy nahrazovat projev vůle žalobce a sám vyhledávat vady napadeného správního aktu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, a ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98).

Ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. správní soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Správní žaloba stěžovatele byla doručena do datové schránky krajského soudu ve středu dne 1. 9. 2010, v 8.09 hod., přičemž v úterý dne 7. 9. 2010 uplynula dvouměsíční lhůta pro podání žaloby ke krajskému soudu podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Pokud přihlédneme k tomu, že nejprve musely být provedeny vstupní úkony podatelny a kanceláře soudu nezbytné k založení soudního spisu a k zapsání věci do rejstříku, zbývalo nanejvýš necelých 5 pracovních dnů (resp. 4 plné pracovní dny) na to, aby byla vada žaloby spočívající v absenci žalobních bodů odstraněna. Stěžovatelem stanovená čtrnáctidenní lhůta, v níž hodlal žalobní body doplnit, již byla mimo rámec zákonné lhůty, v níž by ještě mohly být žalobní body doplněny.

Účelem § 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. Ze nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01, vyplývá, že soud je povinen takovou výzvu učinit, je-li objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil (u uvedené věci Ústavní soud shledal lhůtu pěti dnů dostatečnou pro nutnost poučení o důsledcích nedoplnění žalobního bodu). V přiměřené lhůtě po doručení žaloby na soud

(tedy zpravidla v řádu několika dnů po doručení) se krajský soud musí s obsahem žaloby seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má předepsané náležitosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 - 56, www.nssoud.cz).

Z uvedeného vyplývá, že v posuzovaném případě bylo nutné ve lhůtě pro podání žaloby učinit dva úkony, aby bylo možné žalobu věcně projednat: krajský soud by nejprve musel stěžovatele vyzvat k doplnění žalobních bodů s poučením, že nebude-li žaloba v této lhůtě doplněna o žalobní body, bude podání odmítnuto; následně by stěžovatel na takovou výzvu krajského soudu musel reagovat a podání doplnit o žalobní body do konce lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Tyto úkony by však bylo namístě činit teprve poté, co by krajský soud měl postaveno najisto, kdy v daném případě uplyne lhůta k podání žaloby, neboť soudy nejsou oprávněny svými úkony jakkoliv prodlužovat lhůtu k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 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 nedostatků podané žaloby. Nebylo tedy nezbytné mu výslovně sdělovat, že žaloba neobsahuje žalobní bod, a postačilo, avšak jen v případě, že by to bylo z časového hlediska smysluplné a že by si takový úsudek mohl soud učinit již ze samotného obsahu žaloby, stěžovatele upozornit, že žalobní body je nutno uplatnit dříve než ve lhůtě, kterou v žalobě ohlásil, neboť jen tak k nim bude možno přihlédnout.

V podané žalobě zástupce stěžovatele označil rozhodnutí žalovaného číslem jednacím a uvedl datum jejich vydání (v I. části žaloby navíc nepřesně), neuvedl však, kdy mu byla tato rozhodnutí doručena, byť mu tak ukládá § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s., natož aby ke svému podání přiložil kopii napadených rozhodnutí (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) a případně i kopii doručenek, kterými by datum doručení rozhodnutí doložil. Krajský soud tedy neměl k dispozici žádný podklad, z něhož by mohl přesně určit počátek a tudíž i konec běhu lhůty pro podání žaloby. Krajský soud tedy nejprve přípisem vyzval žalovaného, aby soudu sdělil, kdy bylo rozhodnutí žalovaného stěžovateli doručeno. Tento údaj byl totiž nezbytný pro posouzení včasnosti podané žaloby, bez něho tedy krajský soud nemohl stěžovatele poučit o následku nedoplnění žalobních bodů v zákonem stanovené lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), neboť nebylo postaveno najisto, kdy měla lhůta pro podání žaloby uplynout. Krajský soud z odpovědi žalovaného zjistil, že lhůta pro podání žaloby uplynula dne 7. 9. 2010, proto dne 7. 10. 2010 rozhodl o odmítnutí podané žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud jistě měl úkon spočívající ve zjištění data doručení žalobou napadených rozhodnutí učinit dříve než až po měsíci od obdržení žaloby. Nicméně na straně druhé po něm za daných okolností nebylo reálné požadovat, aby vměstnal úkony spočívající ve zjištění data doručení žalobou napadených rozhodnutí u žalovaného a následné výzvy stěžovateli do tak krátkého času, aby stěžovatel měl ještě možnost tyto žaloby doplnit o žalobní body, jestliže na celý tento postup bylo k dispozici necelých pět pracovních dnů. Prodlení krajského soudu s prvním úkonem v této věci tedy nemělo v daném případě vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Jen na okraj lze poznamenat, že stěžovatel v daném případě žalobu nedoplnil ani v jím avizované lhůtě 14 dnů od podání žaloby.

Lze tak uzavřít, že v řešeném případě byla lhůta necelých pěti pracovních dnů příliš krátká na to, aby krajský soud mohl spolehlivě ověřit okamžik doručení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovateli, následně stěžovatele vyzývat k odstraňování vad podané žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a aby stěžovatel mohl ještě v této lhůtě vady odstranit. Krajský soud si opatřil od žalovaného informaci o doručení napadeného rozhodnutí, z níž seznal, že již nebylo možné stěžovatele vyzývat k doplnění žalobních bodů, neboť lhůta pro podání žaloby uplynula dne 7. 9. 2010. Skutečnost, že zástupce stěžovatele komunikoval se soudem prostřednictvím datové schránky, na této skutečnosti nemohla v řešeném případě ničeho změnit, neboť ze žaloby samotné nebylo zřejmé, kdy lhůta pro její podání uplyne, a krajský soud nemohl tedy okamžitě po té, co žalobu obdržel, na ni reagovat výzvou k jejímu doplnění. V posuzovaném případě bylo krajskému soudu objektivně znemožněno, aby stěžovatele vhodným způsobem vyzval k odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008 - 148, www.nssoud.cz).

Lze ještě doplnit, že procesní postup účastníků řízení, včetně toho, zda žalobce podá žalobu až v samém závěru lhůty, kdy tak může učinit, souvisí s jeho procesní odpovědností a musí nést případné důsledky, které z jeho vlastního načasování takových kroků plynou. Tak je tomu i u stěžovatele. V řešeném případě to platí tím spíše, že zástupce stěžovatele je advokátem, tedy profesionálem, který má svým klientům zajistit odbornou pomoc, měl by být tedy i nepochybně obeznámen s okolnostmi podání správní žaloby, resp. s jejími náležitostmi. Samotný účel zastoupení je totiž zřejmý: profesionál má garantovat kvalifikované uplatňování práv účastníka řízení (k tomu srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st 1/96). Krajský soud tedy zcela správně žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovateli se v žalobní lhůtě nepodařilo uvést žádný žalobní bod. V řízení tedy nebyla, a to neodstranitelně, splněna podmínka řízení spočívající v tom, že v žalobě musí být účinně uplatněn, byť třeba i jen v nejhrubších rysech, alespoň jeden žalobní bod.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, ze spisu však nevyplývá, že by mu takové náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. června 2011

JUDr. Ludmila Valentová

předsedkyně senátu