

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **J. L.,** zastoupený JUDr. Vladimírem Krčmou, advokátem se sídlem Střelecká 437, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství,** se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2015, č. j. 34826/15/5200-10424-709923, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci králové, pobočka Pardubice, ze dne 19. 4. 2016, č. j. 52 Af 54/2015 - 29,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 19. 4. 2016, č. j. 52 Af 54/2015-29 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2015. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Pardubický kraj ze dne 28. 1. 2015, kterým byla žalobci doměřena daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roku 2009 ve výši 97.170 Kč a penále ve výši 19.434 Kč.

Krajský soud dospěl k závěru, že podaná žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, jenž je povinnou náležitostí žaloby podle § 71 odst. 1 písmeno d) s. ř. s. a žaloba je tudíž neprojednatelná. Takovýto žalobní bod nenašel v podání žalobce ani s použitím judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně jeho rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, podle něhož *„je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen*

v nejhrubších lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby 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 jim domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí.“

Podle názoru soudu žalobce ve svém návrhu jen v obecné rovině vyjmenovává nejrůznější procesní vady a chybné postupy žalovaného, které jsou v rozporu s daňovým řádem, poukazuje na chyby žalovaného rozhodnutí a bez řádné bližší specifikace odkazuje na svá předchozí podání, to vše bez uvedení byť i jediné konkrétní skutečnosti ve vztahu k předmětné věci. Námitky žalobce tak neobsahují žádné konkrétně určené a individuálně odlišitelné okolnosti a skutkové děje, jsou zcela bez výtek konkrétních procesních vad či nezákonností. Za této situace nelze jeho uplatněné námitky považovat za konkrétní žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písmeno d) s. ř. s. Žalobní body přitom musí být vymezeny v dvouměsíční lhůtě pro podání správní žaloby. Těmito body je soud vázán a nemůže přezkoumat napadené rozhodnutí z důvodů, které nebyly řádně a včas uplatněny. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 – 29 totiž *„není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely a rovněž není smyslem správního soudnictví aprobovat či dokonce převzít plnou zodpovědnost za zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu bez podrobení tohoto rozhodnutí přezkumu v rámci vymezeného žalobního bodu.“*

K možnosti výzvy na doplnění žalobního bodu postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. krajský soud uvedl, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40 *„v případech, kdy 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.“* V projednávané věci byla žaloba podána v poslední den lhůty, výzva k odstranění nedostatku podání by tak již neměla smysl.

Podle názoru krajského soudu pak skutečnost, že žaloba postrádá náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a 3 a § 71 odst. 1 a) až f) s. ř. s., zakládá s ohledem na okolnosti výše uvedené neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s., tj. pro nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Podle jeho názoru byla správní žaloba podána v souladu s příslušnými ustanoveními s. ř. s. a byla dostatečně konkrétní, aby z ní bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů je podávána. Obsahovala tedy žalobní body tak, aby o ní mohlo být věcně rozhodnuto. K tomu stěžovatel odkázal na konkrétní pasáže podané žaloby.

Dále namítal, že krajský soud nesprávně interpretoval dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu na toto téma. Například v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78 nebyla vzata v úvahu právní věta z něho vzešlá, podle níž *„smyslem uvedení žalobních bodů je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.“* Podle téhož rozhodnutí lze přitom za žalobní bod považovat *„každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších rysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné.“* Ke zcela stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v předchozím rozsudku ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 – 42. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, byl pak formulován zákaz přepjatého formalismu při posuzování náležitostí žaloby.

Stěžovatel je přesvědčen o tom, že správní žaloba, respektive žalobní body v ní obsažené, neobsahují *„pouhý výčet zákonných ustanovení“*, či *„pouze obecný odkaz na zákon jako takový bez souvislosti se skutkovými výtkami“*, jak je uvedeno v napadeném usnesení, a že žalobní body nejsou *„pouhou parafrází zákonných důvodů v obecné rovině a výčtem obecných procesních vad a vad rozhodnutí“* a že je nelze popsat tak, že *„neobsahují žádné skutkové výtky či právní argumenty ve vztahu k žalobci“*, ani *„jakoukoliv konkretizaci vztahující se k věci samé“*. Nehrozilo tudíž, že by si soud musel *„žalobní body domýšlet, fantazijně o nich spekulovat, respektive konstruovat namísto žalobce všechny možné zásahy do jeho veřejných subjektivních práv.“* Stěžovatel má naopak za to, že uplatněné žalobní body jsou dostatečně konkrétní k projednání žaloby a pokud byl krajský soud toho názoru, že je některé z nich třeba upřesnit, měl postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Odmítnutím žaloby upřel soud stěžovateli přístup k soudu a tím porušil článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Zásadní pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení byla otázka, zda žaloba podaná proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu obsahovala žalobní body, z nichž by bylo alespoň v základních obrysech zřejmé, z jakých skutkových či právních důvodů považuje stěžovatel napadený výrok za nezákonný.

Z obsahu žaloby Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel uplatnil následující námitky.

l) Podle jeho názoru (se) odvolací orgán

- nevypořádal s námitkami ohledně věrohodnosti svědeckých výpovědí, zaujatostí svědků

vůči žalobci a s listinami, které žalobce jako důkaz předložil v řízení.

- ve svém rozhodnutí opakovaně tvrdí, že byl žalobce vyzván k prokázání jím tvrzených skutečností s tím, že se daňový subjekt k výzvě nevyjádřil. V mnoha případech takového souhrnného konstatování však vůbec neuvedl, jakým způsobem měl být žalobce takto vyzván, jak mu měla být taková výzva doručena, kdy mělo k doručení výzvy dojít a kdy skončila lhůta k prokázání tvrzení žalobce. Jedná se tedy o zcela nekonkrétní údaje uvedené v napadeném rozhodnutí, které měly být blíže specifikovány, a jedině tak by bylo následně možno polemizovat s tím, zda na ně žalobce nereagoval či zda tak neučinil ve stanovené lhůtě.
- ve svém rozhodnutí opakovaně uvedl, že ze strany žalobce byly předloženy příjmové pokladní bloky, které neměly náležitosti. Nijak však nespecifikoval, o jaké konkrétní příjmové pokladní bloky se mělo jednat a jaké konkrétní náležitosti měly dle jeho názoru na takových dokladech absentovat.
- ve svém rozhodnutí tvrdí, že určité části odvolání žalobce nemohl dostatečně posoudit, neboť daňový subjekt neuvedl konkrétní důvody. V takovém případě měl ovšem stěžovatele na údajné vady upozornit a vyzvat ho k doplnění odvolání, což však neučinil.

2) Dále odvolací orgán podle jeho tvrzení

- ve svém rozhodnutí vybíral z opravných prostředků či jiných podání stěžovatele učiněných v průběhu správního řízení pouze určité části a k těm se vyjadřuje, jiné, i podstatné části však ponechává zcela bez povšimnutí.
- pominul, že některé žalobcem navržené důkazy nebyly v řízení provedeny, respektive nebyly vůbec vzaty v úvahu při postupu v řízení a při vydání rozhodnutí, v důsledku čehož nedošlo ke správnému zjištění skutkového stavu věci; z tohoto důvodu měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit, což neučinil.

Žalobce pak shrnul, že výše uvedenými pochybeními se žalovaný dopustil vážného porušení práva žalobce na spravedlivý proces, přičemž napadené rozhodnutí je i nepřezkoumatelné. Navrhl proto, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Po posouzení obsahu uvedených námitek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že námitky uvedené pod bodem 1) jsou formulovány dostatečně určitě a konkrétně tak, aby je bylo možno jako žalobní body i bez dalšího upřesňování věcně vypořádat. K tomu je nutno jen podotknout, že jejich případnou irelevanci (pokud toto měl krajský soud na mysli) nelze zaměňovat za jejich neprojednatelnost, neboť prvé je otázkou věcného posouzení, zatímco druhé má jen procesní následky. Námitky uvedené pod bodem 2) pak skutečně dostatečnou míru konkrétnosti postrádají, ani zde se však nejedná o vadu takové intenzity, aby bylo možno uzavřít, že *„neobsahují žádné skutkové či právní výtky vztahující se k žalobci“*, či *„jakoukoliv konkretizaci k věci samé“* a že se tedy nejedná o uplatněné žalobní body. V tomto případě bylo nutno upřesnit uvedené žalobní body prostřednictvím výzvy podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Na tomto místě lze přisvědčit stěžovateli, že krajský soud, ač zaštiťoval své rozhodnutí poukazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, interpretoval ji ve výsledku způsobem, který je s nosnými myšlenkami zde uvedenými v rozporu. Stěžovatel i krajský soud se odvolávají především na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 72, v němž bylo stanoveno, že za žalobní bod lze považovat *„každé vyjádření žalobce, z něhož lze byť i jen v nejhrubších rysech dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné“*, přičemž podle právní věty z rozsudku vzešlé *„zákonný požadavek je naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.“* Za této situace považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, za jakých skutkových okolností rozšířený senát uvedený názor zaujal a jakým způsobem věc řešil.

V uvedené věci napadla žalobkyně rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo zamítnuto jako nepřípustné její odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby. Ve své žalobě v zákonné lhůtě uvedla jen to, že *„rozhodnutím žalovaného byla zkrácena na svých právech, zejména na právu vlastnickém k pozemku p. č. 121 zahrada v k. ú. T., na němž byla povolena stavba: Pražská botanická zahrada – areál západ, 1. etapa, a žalobkyně se touto žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, jakož také zrušení zmíněného stavebního povolení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení“*. Dále zde uvedla, že *„pro vážné administrativní překážky jejího zástupce žalobu doplní a náležitě odůvodní ve lhůtě jednoho týdne“*. Takto formulovaný žalobní bod považoval rozšířený senát za dostatečný pro splnění povinnosti uvedené v § 71 odst. 1 písmeno d) s. ř. s., s tím, že upřesněn samotnou žalobkyní či na základě výzvy soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. mohl být i po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby.

Ze srovnání uvedené žaloby a žaloby podané stěžovatelem v projednávané věci je zřejmé, že žaloba stěžovatele se ohledně žalobních bodů vyznačuje řádově vyšší mírou individualizace a konkretizace uplatněných námitek, než tomu bylo v pilotní věci rozšířeného senátu. Jestliže za této situace dospěl krajský soud k závěru, že jeho žaloba neobsahuje žádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písmeno d). s. ř. s., pak takovýto závěr není v souladu s obvyklou interpretací tohoto ustanovení a nemá též oporu ve sjednocující judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, z důvodu uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s. podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 11. ledna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu