



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **E., s. r. o.**, zast. Mgr. Jindřichem Vítkem, advokátem se sídlem v Praze 2, Nad Petruskou 1, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem v Praze 10, Krátká 10, zast. JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem se sídlem ve Zlíně, Rašínova 522, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2005, č. j. 11 Ca 178/2005 – 31,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2005, č. j. 11 Ca 178/2005 – 31 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále také jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2005, č. j. Ru/108/05, podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť v zákonem stanovené lhůtě žalobce nedoplnil žalobní body, a bylo zároveň rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Napadené usnesení městský soud zdůvodnil ust. § 37 odst. 2 a 3 a ust. § 71 odst. 1, 2 s. ř. s. Konstatoval, že je ve výlučné dispozici žalobce, v jakém rozsahu rozhodnutí správního orgánu napadá a z jakých skutkových a právních důvodů tak činí, přičemž v tomto soudním řízení správním se uplatňuje zásada dispoziční a zásada koncentrace. V důsledku přísné

dispoziční zásady 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, přičemž zákon stanoví, že žaloba musí obsahovat aspoň jeden žalobní bod /ust. § 71 odst. 1 písm. d) a ust. § 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s./. Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek odstraněn pouze ve lhůtě pro podání žaloby a v těchto případech tak není dána zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění vad podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. Tento svůj právní názor městský soud opřel i o publikované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40. Žaloba žalobce žádný žalobní bod neobsahovala a ve lhůtě stanovené pro podání žaloby nebyl takový bod ani uveden, proto dospěl městský soud k závěru, že nejsou splněny zákonné podmínky pro to, aby se žalobou mohl zabývat. Žalobce žalobní body doplnil až v podání ze dne 6. 9. 2002, resp. 13. 9. 2005, z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobci bylo doručeno správní rozhodnutí dne 27. 5. 2005, nejzazší lhůta k uvedení žalobních bodů tak uplynula dne 27. 7. 2005. Za tohoto stavu tak městský soud žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť se jednalo o odstranitelný nedostatek podmínky řízení, který se však po marném uplynutí lhůty stal neodstranitelným.

Shora uvedené usnesení napadl stěžovatel kasační stížností v celém rozsahu, přičemž tvrdil, že toto rozhodnutí je nezákonné /ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s./. Podle jeho názoru nelze zásadu koncentrace řízení aplikovat v počátečním stadiu řízení, neboť soud měl postupovat podle ust. § 35 odst. 7 s. ř. s. a odstraňovat vady žaloby. Toto ustanovení je třeba aplikovat na všechny typy řízení podle soudního řádu správního, a to s ohledem na jeho systematické zařazení (v hlavě II. části třetí s. ř. s. není takto stanovená povinnost zakotvena, je potřeba tak užít obecná ustanovení o řízení upravená v hlavě I. části třetí s. ř. s.). Stěžovatel podanou žalobu doplnil bez vyzvání soudu dne 6. 9. 2005 a 13. 9. 2005, neboť čekal na vynesení rozsudku ve věci kasační stížnosti sp. zn. 7 As 10/2005. Stěžovatel pro podporu svého názoru uvedl článek JUDr. J. D., zveřejněný v P. r. č. 12/2003, podle něhož koncentrační zásadu je možné aplikovat jen v případě, že v žalobě již žalobní body byly uvedeny. Postupem soudu tak podle názoru stěžovatele bylo porušeno jeho právo na projednání věci podle článku 36 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že jej soud nevyzval k tomu, aby žalobu doplnil, přičemž odkázal na publikovaný nálezn Ústavního soudu 392/01. Ve věci tam posuzované stěžovatelka podala žalobu pět dní před koncem lhůty, přitom ústavní soud konstatoval, že měla být vyzvána k odstranění vad žaloby, neboť nelze nezvratně presumovat, že by vady návrhu po řádné výzvě a ve lhůtě k tomu určené nebyly odstraněny. Stěžovatel dále uvedl, že mu není jasné, proč byl vyzván k zaplacení soudního poplatku z podané žaloby, když jeho žaloba byla odmítnuta. Rovněž stěžovatel uvedl, že nechápe, proč je v odůvodnění usnesení uvedeno, že nejzazší lhůta pro doplnění žaloby uplynula ke dni 27. 7. 2005, proč tedy nebyl vyzván k doplnění této žaloby, když výzva k zaplacení soudního poplatku mu byla doručena 28. 6. 2005 (tedy proč byl vyzván k odstranění těchto nedostatků podání, spočívajících pouze v nedostatku kolkových známek, a nikoliv k odstranění nedostatků dalších). Napadené usnesení navrhl zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný s podanou kasační stížností nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí jako nedůvodné. Podle názoru žalovaného nebyl soud povinen vyzývat stěžovatele k doplnění žalobních bodů, neboť vymezení rozsahu žalobních bodů je pouze v dispozici žalobce, do níž soud nezasahuje. Výklad, který zastává stěžovatel, by byl příliš široký, navíc za situace, kdy stěžovatel byl zastoupen advokátem. Rozšiřování žalobních bodů

by rozšiřovalo něco, co už existuje, a tím je žaloba, nikoliv žalobní body. Neuvedení žalobních bodů pak je neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, neboť chybí rozsah, v němž má soud žalobu projednat (ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Tento rozsah přezkumu je pouze v dispozici žalobce a ten jej musí stanovit. Ke vznesené námitce nesouladu postupu soudu s právem na projednání věci podle článku 36 Listiny základních práv a svobod žalovaný uvedl, že práva na soudní ochranu se lze domáhat pouze stanoveným postupem, který upravují jednotlivé procesní předpisy. Stěžovatelem citovaný náleží Ústavního soudu na posuzovanou problematiku přímo nedopadá, neboť se nevztahuje na aplikaci soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Správní soudnictví je institutem, který slouží k zajištění právní ochrany fyzických a právnických osob, které byly rozhodnutím správního orgánu zkráceny na svých subjektivních právech. Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu jímž se zakládají, mění ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, podá žalobu u soudu či nikoliv.

Možnost napadení pravomocného správního rozhodnutí a zejména možnost jeho zrušení soudem je bezesporu určitým zásahem do principu právní jistoty. Proto zákon stanoví, že žalobu je možno podat v poměrně krátké lhůtě podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s., ale i to, že jen v této lhůtě je možno žalobu rozšířit, tedy i uvádět další žalobní důvody (§ 72 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. obsahuje-li podání vady, vyzve předseda senátu podatele k jejich odstranění a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání ve lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání odmítne; o tom musí být podatel ve výzvě poučen. Při posuzování, zda se jedná o vady podání, které brání projednání věci, a je proto důvod vyžadovat jejich odstranění anebo, zda je rozsah přezkumné činnosti soudu dostatečně v žalobě vymezen, je třeba postupovat zvlášť uvážlivě.

Ve shodě s konstantní judikaturou Ústavního soudu (viz např. náleží sp. zn. II. ÚS 738/2000) - je nutno vycházet především ze skutečnosti, že smyslem procesních podmínek řízení obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích a urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Stanovení těchto podmínek proto musí být provedeno transparentně, srozumitelně a předvídatelným způsobem a nesmí být zejména zneužíváno k tomu, aby v praxi docházelo k denegatio iustitiae (odepření spravedlnosti). Stejně tak nesmí docházet k neodůvodněným průtahům. Není proto dán prostor pro formalistický postup soudu v tom směru, že bude požadovat doplnění takových údajů, které jsou ze spisu zřejmé a přitom z podané žaloby je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a konečně též návrh výroku rozsudku. Nedůvodná výzva soudu k odstranění vad, byť na ni žalobce nereaguje, ve svém důsledku znamená zastavení řízení, tedy odepření ústavně zaručeného práva, tj. práva na spravedlivé projednání věci před soudem. Stejně tak k porušení práva na to, aby věc byla vyřízena v přiměřené lhůtě dochází i tím, že je žalobce vyzván k provedení a doplnění úkonů, jichž není pro řízení třeba. Otázka přepjatého formalismu byla ostatně již v řadě případů odpočítána jak Ústavním soudem, tak také i Evropským soudem pro lidská práva.

Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl ztěžil ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byla stanovena (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu 5 Afs 16/2003 ze dne 12. 10. 2004, příst. www.nssoud.cz).

Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. Zde soud musí vprvé řadě zvážit, zda je nezbytné vadu odstranit, ale i to, zda ji odstranit ještě lze. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí II. ÚS 392/01 ze dne 1. 4. 2003, kterého se stěžovatel po právu dovolává; přitom ve věci tam projednávané bylo zrušeno právě usnesení Městského soudu v Praze z důvodu, že nevydal výzvu k odstranění vad podání s odůvodněním, že: „*vada žaloby již nemohla být zhojena s odkazem na lhůtu v § 250h odst. 1 o. s. ř., resp. § 250b o. s. ř.*“.

Městský soud v Praze opírá své rozhodnutí o rozsudek 2 Azs 9/2003 ze dne 23. 10. 2003, z něhož uvádí, že „není však dána zákonná povinnost soudu vždy vyzývat žalobce k odstranění vad podle § 37 odst. 5 s. ř. s, neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení“. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od právního názoru zde uvedeného jakkoli odchýlit, přitom za rozhodné ve věci považuje právě užití slova „vždy“, které má své opodstatnění.

Ze spisu vyplynulo, že stěžovatel podal žalobu k Městskému soudu v Praze dne 22. 6. 2005; v této uvedl označení žalobce, žalovaného, označil celkem 12 osob na řízení zúčastněných včetně jejich sídel, dále označil rozhodnutí žalovaného, přitom uvedl, že s ním nesouhlasí a podle ust. § 65 a násl. zák. č. 150/2002 a na základě § 19 zák. č. 231/2001, zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Dále uvedl, že důvody žaloby a jejich odůvodnění budou doplněny v co nejkratší lhůtě. Dále žaloba obsahovala návrh na rozsudek stávající ze tří výroků. Usnesením městského soudu ze dne 28. 6. 2005, doručené zástupci stěžovatele dne 7. 7. 2005, tedy bezprostředně po podání žaloby, byl stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku, tento byl uhrazen dne 12. 7. 2005. Dne 13. 7. 2005 byla zaslána žaloba k vyjádření žalovanému. Usnesením soudu 11 Ca 178/2005-31 ze dne 20. 9. 2005 byla žaloba odmítnuta s odůvodněním že žaloba podaná dne 22. 6. 2005 neobsahuje žádný žalobní bod a ve lhůtě stanovené zákonem pro podání žaloby, žádný žalobní bod nebyl uveden; za této situace se soud nemohl žalobou zabývat, neboť nastal neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

Jak již bylo uvedeno, žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo ohroženo či porušeno, originálně poskytl spravedlivou ochranu. Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy

formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. Zde soud musí v první řadě zvážit, zda je nezbytné vadu odstranit. Pokud je namístě vady odstraňovat, pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje. V souvislostech výše uvedených je nutno podotknout, že je nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimací.

Nejvyšší správní soud vychází z ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které je třeba chápat jako vyjádření možnosti dané soudům meritorně se nezabývat podáními, jež nesplňují náležitosti kladené na žaloby ve správním soudnictví, a tedy například neposkytují soudu dostatek informací k tomu, aby vůbec mohl meritorně rozhodnout. Je přitom třeba rozlišovat na straně jedné takové nedostatky v podání, jež zakládají poučovací povinnost soudu, aby nebyla odepřena spravedlnost ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod či čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přičemž důsledkem nesplnění této poučovací povinnosti by byla nezákonnost takového rozhodnutí soudu (srov. nálezy II. ÚS 79/94, I. ÚS 63/96, II. ÚS 127/96, a na straně druhé takové nedostatky, které nelze odstranit ani po poučení soudem, neboť jejich závažnost zabraňuje soudu posoudit žalobu jako žalobu vůbec, a v takovém případě nezbývá soudu než podání odmítnout.

Podle § 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 § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. 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.

Stěžovatel byl bezprostředně po podání žaloby vyzván k úhradě soudního poplatku, tímto postupem soud stěžovatele uvedl do situace, že se mohl oprávněně domnívat, že jeho věc bude projednána. Seznámil-li se soud s obsahem žaloby zjevně v době běhu lhůty, ve které lze vady podání odstranit, bylo jeho povinností vyzvat k odstranění vad podání v rozsahu nezbytném k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout. Jestliže tak neučinil, přitom svým dosavadním postupem dával najevo vůli věci se zabývat meritorně, ačkoliv měl dostatek času pro odstranění vad podání, nepostupoval v souladu s ustanovením § 37 odst. 5 a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který s výzvou k odstranění vad počítá. Učinit tak měl tím spíše, kdy podání stěžovatele obsahovalo veškeré ostatní náležitosti dle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., náležitosti dle § 71 odst. 1 písm. a), b), c), a f), dle § 71 odst. 2 cit. zákona byl připojen opis napadeného rozhodnutí. Za dané situace postrádalo podání stěžovatele náležitost dle § 71 odst. d) s. ř. s.; k odstranění tohoto nedostatku měl být proto v souladu s ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzván. (srov. 5 Azs 311/2005, 2 Azs 117/2004 [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); dále též II ÚS 392/01, [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz), ).

Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatel podáním ze dne 6. 9. 2005 a 13. 9. 2005 žalobu doplnil a soud tak ještě před tím, než rozhodl dne 20. 9. 2005 měl možnost se s tímto doplněním - důvody žaloby - seznámit.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému dospěl k závěru, že nesprávným postupem Městského soudu v Praze bylo stěžovateli odňato právo na přístup k soudu, shledal kasační námitky ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. důvodnými, a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k projednání. V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem výše vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. února 2007

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu