

Spis 1 Afs 23/2009 byl spojen se spisem číslo 1 Afs 20/2009 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **T. B.**, zastoupeného JUDr. Pavlínou Urbancovou, advokátkou se sídlem Křenová 26, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Finančnímu ředitelství v Hradci Králové**, se sídlem Horova 17, 500 02 Hradec Králové, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 8. 2008, č. j. 7554/08-1300-602331, č. j. 7552/08-1300-602331, č. j. 7553/08-1300-602331, a ze dne 18. 8. 2008, č. j. 7762/08-1100-603519, v řízení o kasačních stížnostech žalobce proti usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 12. 2008, č. j. 31 Ca 194/2008 - 19, č. j. 31 Ca 197/2008 - 19, a ze dne 19. 1. 2009 č. j. 31 Ca 198/2008 - 17 a č. j. 31 Ca 199/2008 - 24,

**t a k t o :**

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovými značkami 1 Afs 20/2009, 1 Afs 21/2009, 1 Afs 22/2009 a 1 Afs 23/2009 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 Afs 20/2009.
- II.** Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

**O d ů v o d n ě n í :**

Dne 14. 10. 2008 bylo Krajskému soudu doručeno podání žalobce, v němž žalobce, zastoupený daňovým poradcem, uvedl, že podává žalobu proti osmi blíže specifikovaným rozhodnutím

žalovaného, kterými byla zamítnuta odvolání žalobce proti dodatečným platebním výměrům Finančního úřadu v Ústí nad Orlicí (dále jen „správce daně“) na daň z příjmů a na daň z přidané hodnoty. Dále žalobce konstatoval, že žalobu podává v zákonné lhůtě dvou měsíců a že tuto žalobu dodatečně odůvodní ve lhůtě 15 dní.

Krajský soud následně vydal ve věci čtyři shora uvedená odmítavá usnesení. Usnesením ze dne 19. 12. 2008, č. j. 31 Ca 194/2008 - 19, odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2008, č. j. 7534/08-1300-602331, kterým bylo zamítnuto odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru správce daně ze dne 16. 1. 2008, č. j. 2216/08/273910/1433, na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2003 ve výši 114 811 Kč.

Usnesením ze dne 19. 12. 2008, č. j. 31 Ca 197/2008 - 19, krajský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2008, č. j. 7552/08-1300-602331, kterým byla zamítnuta odvolání žalobce proti dodatečným platebním výměrům správce daně ze dne 16. 1. 2008, č. j. 2222/08/273910/1433, na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2004 ve výši 98 800 Kč, a č. j. 2225/08/273910/1433 na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2004 ve výši 30 400 Kč.

Dále usnesením ze dne 19. 1. 2009, č. j. 31 Ca 198/2008 - 17, odmítl krajský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2008, č. j. 7553/08-1300-602331, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru správce daně ze dne 16. 1. 2008, č. j. 2218/08/273910/1433, na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2004 ve výši 2286 Kč.

Konečně usnesením ze dne 19. 1. 2009, č. j. 31 Ca 199/2008 - 24, odmítl krajský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2008, č. j. 7762/08-1100-603519, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru správce daně ze dne 16. 1. 2008, č. j. 2138/08/273910/1433, na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002, jímž byl žalobci dodatečně stanoven základ daně ve výši 112 200 Kč a dodatečně vyměřena daň ve výši 18 750 Kč.

Všechna tato usnesení krajský soud odůvodnil tím, že žaloba podaná dne 14. 10. 2008 obsahovala náležitosti požadované § 37 odst. 3 s. ř. s., nebyla však podepsána a datována. Dále žaloba neobsahovala žádný žalobní bod, přičemž žalobce žalobu o žalobní body nedoplnil ve lhůtě pro to stanovené v § 71 odst. 2 s. ř. s. Podání žalobce tak trpělo neodstranitelnými vadami, a krajský soud proto musel žaloby odmítnout.

Žalobce napadl citovaná usnesení krajského soudu kasačními stížnostmi pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, jak to umožňuje § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Ve všech kasačních stížnostech shodně tvrdil, že z § 37 odst. 5 s. ř. s. vyplývá zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění vad vždy, pokud podání vykazuje odstranitelné vady. Taková povinnost soud nestíhá v případě, když je podání zjevně zmatečné a není z něj zřejmé, čeho se žalobce domáhá. To nicméně není žalobcův případ, neboť sám krajský soud v odůvodnění svých odmítavých usnesení uvedl, že z původního podání žalobce ze dne 14. 10. 2008 bylo zřejmé, čeho se týká, kdo jej podal, proti komu směřuje a že se domáhá zrušení napadených rozhodnutí žalovaného. Bylo tak povinností krajského soudu vyzvat žalobce k odstranění vad podání, neboť se zcela jednoznačně jednalo o vady odstranitelné. Navíc veškeré vady původního podání byly odstraněny doplněním žaloby dne 25. 11. 2008. V době, kdy krajský soud rozhodoval o odmítnutí žalob, tak již měl k dispozici písemné doplnění původní žaloby, a měl proto dle mínění žalobce k obsahu tohoto doplnění přihlídnout a žalobou se věcně zabývat. Žalobce závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud všechna napadená usnesení krajského soudu zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasačním stížnostem konstatoval, že nedisponuje žádnými novými skutečnostmi, které by k věci mohl uvést, a trvá na svém původním odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil věci sp. zn. 1 Afs 20/2009, 1 Afs 21/2009, 1 Afs 22/2009 a 1 Afs 23/2009 ke společnému projednání, jelikož ve všech případech jde o totožné účastníky a věci spolu skutkově souvisejí.

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

Podle § 37 odst. 3 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. Ve spojení s § 37 odst. 5 téhož zákona je zřetelné, že chybí-li jakákoliv citovaná náležitost podání, jedná se v zásadě o odstranitelné vady. Při jejich výskytu je správní soud nepochybně povinen vyzvat žalobce k jejich odstranění, určit mu k tomu přiměřenou lhůtu, a teprve není-li výzvy soudu vyslyšeno, je správní soud oprávněn podání (žalobu) odmítnout. V projednávaném případě by tedy rozhodnutí krajského soudu bylo nezákonné, bylo-li by založeno jen na absenci podpisu a data v žalobě (případně petitu, neboť ten žaloba ze dne 14. 10. 2008 navzdory tvrzení žalobce rovněž neobsahovala), aniž by krajský soud vyzval žalobce k odstranění těchto vad (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2004, č. j. 2 Azs 63/2004 - 46, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), rozsudek téhož soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 4 Ads 37/2004 - 42, publikovaný pod č. 1138/2007 Sb. NSS, případně nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. III. ÚS 389/04, <http://nalus.usoud.cz>).

V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu však soudní řád správní požaduje, aby tato žaloba obsahovala ještě další náležitosti specifikované v § 71 odst. 1 s. ř. s., mimo jiné i tzv. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobní body (společně s rozsahem, v němž je rozhodnutí správního orgánu napadáno) mají přitom při posuzování náležitostí žaloby zvláštní režim: v souladu s § 71 odst. 2 věta třetí lze totiž rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Tato lhůta je stanovena v § 72 s. ř. s. v délce dvou měsíců ode dne oznámení správního rozhodnutí žalobci doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Ze vztahu § 71 odst. 1 písm. d) a § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. je pak nutné vyvodit, že neobsahuje-li žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v době podání žádný žalobní bod, lze jej do žaloby doplnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. K později uplatněným žalobním bodům nemůže správní soud přihlížet.

K otázce povinnosti správního soudu vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů (aplikací § 37 odst. 5 s. ř. s.) pak judikatura Nejvyššího správního dovodila následující. „*V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení 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 [§ 71 odst. 1 písm. d) 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 vyzvat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto široce pojmáná – povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován“ (viz rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS; shodně i rozsudek ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud přitom posuzuje velmi benevolentně a ve prospěch žalobců otázku, jaké tvrzení žalobce uvedené v žalobě již formuje žalobní bod: *[z]a žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejbližších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné* (srov. rozsudek ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42,*

www.nssoud.cz). Pokud však žaloba žádné takové vyjádření neobsahuje, povinnost soudu k odstraňování vad postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. dána není.

V projednávaném případě nebyl v žalobě doručené krajskému soudu dne 14. 10. 2008 ani náznak byť jediného žalobního bodu; žalobce v podstatě pouze ohlásil, že podává žalobu proti specifikovaným rozhodnutím žalovaného. Za této situace tak krajský soud nebyl povinen žalobce k odstranění této konkrétní vady vyzývat. Jelikož žalobce sám žádný žalobní bod nedoplnil ve lhůtě k podání žaloby, která uplynula dne 25. 10. 2008, stala se tato vada neodstranitelnou a krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu proti výše citovaným rozhodnutím žalovaného odmítl. Na tomto závěru nemůže nic změnit podání žalobce ze dne 25. 11. 2008, kterým žalobní body doplnil: toto podání bylo učiněno až po uplynutí lhůty k podání žaloby, a krajský soud k němu tedy nemohl přihlídnout pro rozpor s § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.

K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na rozdíl mezi řízením o žalobě a řízením o kasační stížnosti. Měnit rozsah kasační stížnosti a doplňovat její důvody lze totiž v zásadě kdykoliv – ne pouze ve lhůtě k jejímu podání jako u žaloby – a Nejvyšší správní soud je povinen k takovému doplnění vždy přihlížet. Jedinou výjimkou je situace předvídaná v § 106 odst. 3 s. ř. s.: vyzve-li správní soud stěžovatele k odstranění vad kasační stížnosti, může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody pouze ve lhůtě jednoho měsíce. K této problematice se několikrát vyjádřil Ústavní soud a ve svých nálezech potvrdil rozdílnost obou řízení, např. v nálezu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, <http://nalus.usoud.cz>, uvedl: „[L]hůta pro podání kasační stížnosti není současně lhůtou pro vymezení rozsahu, v jakém může Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumat a v níž jediné může (s výjimkou stanovenou v § 106 odst. 3 s. ř. s.) stěžovatel kasační stížnost doplnit. Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kdy ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. výslovně uvádí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby, v řízení o kasační stížnosti soudní řád správní takovou koncentraci řízení nezakotvuje. Pokud Nejvyšší správní soud vůči stěžovateli neučiní výzvu podle § 106 odst. 3, nelze stěžovatelu možnost doplnění kasační stížnosti omezit lhůtou uvedenou v druhé větě tohoto ustanovení. Tímto postupem by došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ (shodně Ústavní soud judikoval v nálezu ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, nebo ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06, oba dostupné z <http://nalus.usoud.cz>). Koncentrace řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí (tj. povinnost žalobce uvést žalobní body a rozsah žaloby do konce lhůty pro její podání) je tak Ústavním soudem na rozdíl od řízení o kasační stížnosti akceptována: pokud tedy krajský soud v projednávaném případě nepřihlédl k opožděnému doplnění žalobních bodů, nelze hovořit ani o porušení práva žalobce na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Zbývá jen poznamenat, že krajský soud původní žalobu směřující proti osmi rozhodnutím žalovaného rozdělil, resp. vyloučil jednotlivá napadená rozhodnutí žalovaného k samostatnému projednání a rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že v soudních spisech absentuje jakékoliv usnesení krajského soudu, které by o vyloučení těchto rozhodnutí k samostatnému projednání rozhodlo. Takový postup krajského soudu je nepochybně vadou řízení; tato vada řízení však nemá vliv na zákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žalob. Je totiž lhostejné, zda došlo k odmítnutí žaloby proti všem rozhodnutím žalovaného naráz, anebo postupně vůči každému rozhodnutí zvlášť.

Nejvyšší správní soud nicméně v této souvislosti považuje za nezbytné krajskému soudu důrazně vytknout vyloučení jednotlivých rozhodnutí žalovaného k samostatnému projednání, které bylo v této věci zcela nepřiměřené. Zdejší soud umělé vylučování věcí krajskými soudy k samostatnému projednání soustavně kritizuje; učinil tak např. v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 2 As 53/2004 - 76, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde uvedl, že „[p]odle čl. 90 Ústavy jsou soudy povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jednou z blavních překážek toho, aby této své ústavně zakotvené roli dostály, je přílišný procesní formalismus. Ten se přitom neprojevuje pouze tím, že jsou z důvodů

*marginálních formálních pochybení účastníků řízení odmítána podání, jež ve skutečnosti jsou plně způsobilá k meritornímu projednání (pozn. soudu: viz k tomu např. náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 699/02 ze dne 29. května 2003), vybrž naopak i tím, že je uměle navyšován počet řízení ve věcech, kde je meritorní přezkum již na první pohled vyloučen, nebo kde je takové navyšování bezúčelné. Jedním ze způsobů takového umělého navyšování je právě i nevhodné rozdělování řízení tam, kde pro to není dán žádný racionální procesní důvod.“* Obdobně v rozsudku ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publikovaném pod č. 888/2006 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval, že „*vyloučení věci k samostatnému projednání není oprávněním soudu; soud tak může postupovat jedině 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 věci 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.“* V projednávaném případě si krajský soud musel být vědom, že žaloba proti všem rozhodnutím žalovaného bude při absenci žalobních bodů odmítnuta: v této souvislosti pak postrádá vyloučení jednotlivých rozhodnutí žalovaného k samostatnému projednání jakýkoliv rozumný smysl. Dopad na zákonnost napadených usnesení krajského soudu tu nicméně z povahy věci shledat nelze.

Žalobce tedy se svými námitkami neuspěl; Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasačních stížnostech žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 25. března 2009

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu