



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **BS DEALER, a. s.**, se sídlem Motel GOLF START, Dostihová 520, Slušovice, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Brně**, se sídlem nám. Svobody 4, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2009, č. j. 31 Ca 147/2008 – 29,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2009, č. j. 31 Ca 147/2008 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 27. 5. 2009, č. j. 31 Ca 147/2008 - 29, odmítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se tento domáhal mimo jiné i zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně (dále jen „finanční ředitelství“) ze dne 23. 6. 2008, č. j. 10922/08-1500-703692, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu ve Zlíně ze dne 14. 1. 2008, č. j. 6648/08/303913/6126, jímž bylo jako o nedůvodné rozhodnuto o námitce promlčení práv vybrat a vymáhat nedoplatek na dani z přidané hodnoty – daňové penále ve výši 77 667 Kč. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že v žalobě stěžovatel pouze rekapituloval stav věci a uvedl, že všechna zřízená zástavní práva byla neoprávněná, neboť jeho přeplatek zvysoka převyšoval nedoplatky, a postup správce daně byl proto nezákonný. Tyto námitky však směřují pouze proti rozhodnutím o zřízení zástavního práva, o nichž jsou vedena na základě usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2008, č. j. 31 Ca 114/2008 - 44, samostatná řízení. V projednávané věci je přezkoumávaným rozhodnutím pouze rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2008, č. j. 10922/08-1500-703692, o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o nedůvodnosti námitky promlčení, přičemž ve vztahu k tomuto rozhodnutí stěžovatel neuvedl žádné žalobní body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. V žalobě netvrdil, že by při vydávání napadeného rozhodnutí či předcházejícího prvostupňového rozhodnutí došlo k jakémukoliv pochybení. Podle ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu

(viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, www.nssoud.cz), ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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 napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Líčení skutkových okolností přitom 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. Pokud pak jde o možnost doplnění žalobního bodu, k této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40 (www.nssoud.cz), podle něhož, pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínky řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. Soudu přitom není dána zákonná povinnost v takovém případě vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojmávaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován. V dané věci žaloba postrádala vylíčení jakýchkoliv individualizovaných skutkových okolností a jakoukoliv právní argumentaci, z níž by vyplývalo, z jakých důvodů považuje stěžovatel napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Krajský soud měl proto vzhledem k citované judikatuře Nejvyššího správního soudu za to, že žaloba postrádá řádný žalobní bod, přičemž tento nedostatek je neodstranitelný. Lhůta pro odstranění této vady žaloby totiž podle ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. a § 72 odst. 1 s. ř. s. uplynula dne 25. 8. 2008, neboť stěžovateli bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 25. 6. 2008. Proto uvedený nedostatek žaloby nemohl být odstraněn podáním stěžovatele ze dne 16. 1. 2009.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uvedl, že krajskému soudu byla doručena žaloba pro neoprávněné zřízení zástavních práv a zrušení rozhodnutí finančního ředitelství. Krajský soud žalobu rozdělil na 11 samostatných žalob, čímž se stala nesrozumitelná pro stěžovatele, finanční ředitelství, finanční úřad a i pro soud. Krajský soud např. zaslal vyjádření finančního ředitelství k žalobě pod sp. zn. 31 Ca 147/2008 pod hlavičkou jednání ke sp. zn. 31 Ca 148/2007, čímž došlo k zaslání vyjádření k jednomu číslu dvakrát a k druhému ani jednou. Jednotlivé žaloby byly vytrženy z kontextu, nenavazovaly na sebe a krajský soud zřejmě kopíroval veškeré dokumenty k jednotlivým žalobám, neboť jediné tak mohly dávat ucelený přehled. V důsledku toho tak nesprávně posoudil absenci žalobního bodu, neboť tento byl uveden v původní žalobě a postrádá smysl v samostatném řízení. Krajský soud měl řízení přerušit do rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. 31 Ca 114/2008 nebo dílčích žalob o zániku zástavních práv. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel zrekapituloval genezi případu a uvedl, že je z ní zcela zřejmé, že v žalobě pod sp. zn. 31 Ca 114/2008 byly uvedeny všechny skutečnosti vedoucí k odůvodnění žalobního bodu, který se v nynější žalobě týká odvolání proti úhradě uvedeného penále z roku 1995 a její souběžné vazby na celou kauzu, neboť vyloučením žalob k samostatnému projednání se tato vazba vytrácí. Po vyloučení mělo být řízení ve věci sp. zn. 31 Ca 147/2008 pozastaveno do doby, než krajský soud rozhodne o určení vzniku a zániku zástavního práva, neboť je to zcela podstatná část žaloby. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

Finanční ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že směřuje-li kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba, přísluší Nejvyššímu správnímu soudu toliko přezkoumat, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, aniž by se zabýval věcí meritorně. Na místě je tedy pouze důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Námitky týkající se kopírování dokumentů soudem

či přerušení řízení do rozhodnutí ve věci kompletní žaloby nebo dílčích žalob nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení posuzovat. Bez ohledu na skutečnost, že stěžovatel výslovně neuvedl, jaký je důvod podání jeho kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 s. ř. s., lze dospět k závěru, že namítá i nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu. Proto se finanční ředitelství vyjadřuje pouze k relevantnímu důvodu kasační stížnosti podle písm. e) citovaného ustanovení. Podle jeho názoru nic nenasvědčuje tomu, že vyloučením žaloby proti rozhodnutí ze dne 23. 6. 2008, č. j. 10922/08-1500-703692, došlo k jejímu vytržení z kontextu a stala se nesrozumitelnou. Jejím předmětem je rozhodnutí o odvolání týkající se posouzení námítky promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek na dani z přidané hodnoty. Vyloučení k samostatnému řízení bylo proto zcela na místě. Tvzení stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil absenci žalobního bodu, neboť tento byl uveden v původní žalobě, neodpovídá skutečnosti. Rozdělení žalob nemělo za následek absenci žalobního bodu. Krajský soud posoudil veškeré žalobní body v žalobě tak, jak ji stěžovatel podal a pak ji zcela správně odmítl na základě skutečnosti, že postrádala ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalobní bod. Z těchto důvodů finanční ředitelství navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vady uvedené v odst. 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 37 odst. 3 věta první s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Podle odst. 5 citovaného ustanovení předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo k odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno po tomto nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek, o tom musí být podatel ve výzvě poučen.

Podle ust. § 39 odst. 2 s. ř. s. může předseda senátu, směřuje-li žaloba proti více rozhodnutím, usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání, není-li společné řízení možné nebo vhodné.

Vzhledem k tomu, že se jedná o kasační stížnost ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je tato přípustná a v daném stadiu řízení je Nejvyšší správní soud oprávněn posoudit námítku nesprávného procesního postupu krajského soudu při odmítnutí návrhu, jímž by případně mohlo dojít ke zkrácení stěžovatele na jeho zákonných právech. Dále s ohledem na ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je důvodem pro zrušení usnesení o odmítnutí žaloby také vada řízení před krajským soudem, pokud měla za následek nezákonné odmítnutí žaloby a Nejvyšší správní soud je povinen k ní přihlídnout z úřední povinnosti, i když ji stěžovatel nenamítal.

Pokud stěžovatel namítal, že žalobní bod, který byl uveden v žalobě, „ztratil smysl a vytratila se souběžná vazba“ s ostatními napadenými rozhodnutími tím, že krajský soud vyloučil rozhodnutí finančního ředitelství o odvolání k samostatnému projednání, Nejvyšší správní soud především odkazuje na svou judikaturu týkající se formulace žalobního bodu a jeho následné konkretizace. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS a dostupném na www.nssoud.cz uvedl, že „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.“ Poukázal však dále

na závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99, zveřejněném pod č. 5 ve svazku č. 17 Sb. ÚS, str. 35, podle něhož přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Dále v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 – 42, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil Nejvyšší správní soud právní názor, dle kterého „za žalobní bod, u něhož je třeba se pokusit o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.“ Dále v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008 - 148, dostupném na www.nssoud.cz, zdejší soud uvedl, že „pokud jde o nezbytnost výzvy k doplnění žalobního bodu, tak Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že 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 pojmávaná povinnost soudu by odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je řízení o žalobě koncipováno (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Jestliže, ale žaloba obsahuje alespoň v hrubých rysech vymezený žalobní bod, není na místě ji odmítat, nýbrž je třeba žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k doplnění žalobního bodu, tak aby mohl být soudem přezkoumán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, č. j. 2 Azs 105/2004 - 35, nebo ze dne 28. 6. 2007, č. j. 2 Azs 158/2006 - 85, oba dostupné na www.nssoud.cz).“

Z obsahu žaloby ze dne 8. 8. 2008, zejména z obsahu žalobního petitu vyplývá, že stěžovatel navrhoval zrušit, mimo dalších rozhodnutí finančního úřadu a finančního ředitelství, i rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 23. 6. 2008.

Nejvyšší správní soud se již dříve vyčerpávajícím způsobem zabýval povahou a důsledky usnesení ve smyslu ust. § 39 s. ř. s. a v rozsudku ze dne 28. 2. 2008, č. j. 5 Afs 69/2007 - 64, dostupném na www.nssoud.cz uvedl, že „zákonodárce nebrání projednání žaloby směřující proti více správním rozhodnutím v jednom řízení, naopak, takovému vyřízení věci dává obvykle přednost, což je logické – žalobce zpravidla podává žalobu proti vícero rozhodnutím tehdy, jsou-li vydána současně či nedlouho po sobě a týkají-li se souvisejících otázek. K tomu, aby se nevedlo jedno jediné řízení o celé žalobě, však může existovat řada důvodů, které lze jen těžko specifikovat v zákonném textu. Proto zákonodárce připustil, že za určitých podmínek může být každé z žalobou napadených rozhodnutí vyloučeno k samostatnému projednání, a to z důvodu nutnosti (společné řízení není z nějakého důvodu možné) nebo z důvodu vhodnosti (společné řízení sice možné je, ale existuje nějaký důvod, pro který je vhodnější přistoupit k vyloučení napadeného rozhodnutí k samostatnému projednání). Posouzení, zda je či není společné řízení možné nebo vhodné, je na předsedovi senátu; nesmí být výrazem libovůle a musí se opírat o logické a racionální důvody. Důležitým zřetelem pro úvahu o případném vyloučení, avšak nepochybně zřetelem nikoli jediným, je kritérium rychlosti a hospodárnosti řízení (...) ve své podstatě se jedná o organizační opatření v průběhu projednávání žaloby. Žádným způsobem se jím nepředjímá rozhodnutí ve věci samé a nedochází ani ke změně zásadních parametrů dalšího procesního postupu soudu – i nadále žalobu projedná zákonný soudce, jemuž byla věc přidělena podle rozvrhu práce, toliko ji projedná po částech ve vícero oddělených řízeních (...) Bez ohledu na to, zda by žalobou napadená rozhodnutí byla soudem přezkoumávána společně v jednom řízení, anebo odděleně ve dvou řízeních, je totiž v každém případě nezbytné posuzovat splnění procesních podmínek pro věcnou projednatelnost

žaloby ve vztahu ke každému z napadených rozhodnutí samostatně. Je tedy nezbytné ve vztahu ke každému z nich zkoumat samostatně mj., zda se jedná o „rozhodnutí“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s., příp. v dalším kroku, zda žaloba byla podána včas. Výrok soudního rozhodnutí o žalobě pak musí rozhodnout o každém z napadených rozhodnutí zvlášť (jakkoli se to nemusí nezbytně projevit ve formální struktuře výroku – zákonným by tedy jistě bylo i rozhodnutí, jehož výrok by vyslovil, že se žaloba zamítá, aniž by toto výslovně uvedl ve vztahu ke každému jednotlivému z napadených správních rozhodnutí; z obsahu výroku by v takovém případě jednoznačně plynulo, že se žaloba zamítá ve vztahu ke všem jí napadeným správním rozhodnutím). Znamená to mimo jiné, že pokud by soud dospěl k závěru, že jsou dány důvody k odmítnutí žaloby ve vztahu k jednomu z napadených rozhodnutí, musela by jeho úvaha být ve výsledku stejná bez ohledu na to, zda by rozhodoval v rámci společného projednávání celé žaloby (tj. v rámci společného posuzování všech napadených rozhodnutí), anebo rozhodoval o každém z napadených rozhodnutí v samostatném řízení.“ Podle názoru vysloveného v citovaném rozsudku podmínky projednatelnosti žaloby proti rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 23. 6. 2008 musí být splněny jak v případě společného projednání, tak v případě vyloučení věci k samostatnému projednání. Nemůže tedy nastat situace, kdy by se v důsledku vyloučení jednoho rozhodnutí k samostatnému projednání „ztratil“ žalobní bod. Proto je námitka stěžovatele v tomto smyslu nedůvodná.

Nejvyšší správní soud však při přezkumu zákonnosti napadeného usnesení z úřední povinnosti shledal vadu řízení před krajským soudem, která měla vliv na jeho zákonnost. Žaloba stěžovatele by splňovala podmínky projednatelnosti tehdy, pokud by v ní byl uveden alespoň jediný žalobní bod, z něž by bylo možno odvodit jeho vztah k napadenému rozhodnutí, tudíž pokud by v ní alespoň v nejhrubších rysech bylo uvedeno, v čem spatřuje jeho nezákonnost. Stěžovatel v kasační stížnosti blíže nespécifikoval, kde se v žalobě žalobní bod nachází, ani ho blíže nepopsal, pouze poukazoval na věcnou souvislost napadeného rozhodnutí s rozhodnutími týkajícími se zástavního práva. V žalobě pak mimo jiné uvedl časový přehled rozhodnutí finančního úřadu a finančního ředitelství tak, jak na sebe postupně navazovala. Poukaz na časovou souslednost napadeného rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 23. 6. 2008 s rozhodnutím finančního ředitelství ze dne 7. 7. 2008, č. j. 11460/08-1500-706611, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí finančního úřadu, jímž byl osvědčen zánik zástavního práva, by sám o sobě nemohl představovat žalobní bod ani v hrubých rysech. Stěžovatel však v žalobě v části nazvané „rozpor s právem“ uvedl, v čem spatřuje protiprávnost navazujících rozhodnutí, zejména rozhodnutí, která se týkají zřízení a následného zrušení zástavních práv a poukázal na to, že finanční úřad nemohl vydat rozhodnutí o zřízení zástavního práva právě proto, že jeho přeplatky převyšovaly nedoplatky ode dne 26. 5. 1996. Dále poukázal na to, že započtením měl zaniknout nárok finančního úřadu z přeplatku ke dni 26. 5. 1996 a že následující kroky finančního úřadu byly protiprávní. Vzhledem k tomu, že zákonným předpokladem zřízení zástavního práva ve smyslu ust. § 72 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů je existence daňové pohledávky a jejího příslušenství, je z obsahu žaloby zřejmé, že stěžovatel namítá neoprávněnost zřízení zástavních práv právě z důvodu neexistence nedoplatků. Závěr krajského soudu, že žaloba postrádá jakýchkoliv individualizovaných skutkových okolností a jakoukoliv právní argumentaci, ze které by vyplývala nezákonnost napadeného rozhodnutí, je tak podle Nejvyššího správního soudu nesprávný. V hrubých rysech naopak lze z obsahu žaloby dovést žalobní bod, neboť stěžovatelova tvrzení se týkají nesprávnosti právního posouzení existence daňového nedoplatku. Vzhledem k tomu, že předmětem napadeného rozhodnutí ze dne 23. 6. 2008 je řešení otázky práva finančního úřadu daňový nedoplatek vymáhat, jedná se v případě neprojednatelnosti žalobních námitek stěžovatele v této fázi řízení o nedostatek odstranitelný. Krajský soud tedy pochybil, pokud v souladu s ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. stěžovatele nevyzval ke konkretizaci žalobního bodu, zejména k upřesnění toho, z jakých skutkových a právních důvodů se stěžovatel domnívá, že napadené rozhodnutí

ze dne 23. 6. 2008, které se vztahuje k otázce existence nároku vymáhat daňovou pohledávku a její příslušenství, je nezákonné a zejména z jakého důvodu se domnívá, že zanikl „nárok z přeplatku“ finančního úřadu, jak uvedl v žalobě.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. října 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu