



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **CONING s. r. o.**, se sídlem Víta Nejedlého 1161/1b, Hradec Králové, zastoupena JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2019, č. j. 30 A 70/2018 - 110,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2019, č. j. 30 A 70/2018 - 110, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně je vlastníkem pěti reklamních zařízení umístěných na parcelách v katastrálním území Pražské Předměstí v obci Hradec Králové. Žalovaný ji jako silniční správní úřad ve věcech silnic I. třídy vyzval pěti samostatnými výzvami ze dne 23. 4. 2018, č. j. KUKHK-14415/DS/2018-1-Ma, 24. 4. 2018, č. j. KUKHK-14677/DS/2018-1-Ma, ze dne 7. 5. 2018, č. j. KUKHK-15187/DS/2018-3-Ma, ze dne 11. 5. 2018, č. j. KUKHK-15555/DS/2018-5-Ma, a ze dne 17. 5. 2018, č. j. KUKHK-15601/DS/2018-2-Ma (společně dále též „výzvy“), podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“), k odstranění těchto reklamních zařízení, a to do 5 pracovních dnů od doručení jednotlivých výzev s tím, že v případě neodstranění zařízení žalovaný přikročí k jejich odstranění a likvidaci na náklady žalobkyně.

II.

[2] Proti výše uvedeným výzvám podala žalobkyně dne 11. 6. 2018 žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“), jíž se domáhala určení, že výzvy jsou nezákonným zásahem. Krajský soud rozsudkem ze dne 3. 8. 2018, č. j. 30 A 70/2018 - 67 (dále též „původní rozsudek“) určil, že výzvy vydané žalovaným jsou nezákonným zásahem. Tento rozsudek však Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018 - 35, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Dle Nejvyššího správního soudu žalovaný nebyl povinen ve výzvách vymezit důvody, pro které se domnívá, že se předmětná reklamní zařízení nacházejí v silničním ochranném pásmu. Jím vydané výzvy splňovaly esenciální obsahové náležitosti.

[3] Po zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu krajský soud nařídil ve věci jednání, které proběhlo dne 19. 11. 2019. Při něm soud nejprve ověřil, že výzvy nadále existují a nebyly nijak zrušeny. Poté seznámil účastníky řízení s tím, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, nemůže za situace, kdy zásah stále trvá, žalobní petit směřovat k tomu, aby soud deklaroval jeho nezákonnost. V návaznosti na to žalobkyně navrhla změnu petitu, a sice aby soud zakázal žalovanému předmětný zásah a pokračování v něm a uložil mu obnovení stavu před zásahem, tj. zrušení předmětných výzev. Krajský soud nejprve zamítl tento návrh a poté i žalobu samotnou.

[4] Krajský soud v rozsudku poukázal na to, že žalovaný zásah spočívající v zaslaných výzvách nadále trvá. Žalobkyně se přitom domáhala určení nezákonnosti tohoto zásahu. Návrh žalobního petitu je tak v rozporu s judikaturou správních soudů, zejména s rozsudkem č. j. 1 Afs 60/2014 - 48. Na podkladě uvedeného rozsudku krajský soud dovodil, že žalobkyně nemohla žalovat na určení nezákonného zásahu, neboť tvrzené zásahy v době podání žaloby trvaly. Bylo na místě žalovat na plnění. K návrhu žalobkyně na změnu petitu při jednání dne 19. 11. 2019 krajský soud konstatoval, že tato je přípustná v průběhu řízení před krajským soudem pouze tehdy, dojde-li ke změně skutkového stavu. Žádnou takovou skutečnost žalobkyně od podání žaloby neprokázala. Svým návrhem se v podstatě snažila „dohnat“ nedostatky podané žaloby. Za této situace krajský soud nemohl připustit navrhovanou změnu žalobního petitu ve smyslu § 95 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“). Proto žalobu zamítl, aniž by se zabýval věcnou stránkou věci.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěrem krajského soudu o trvání zásahu. Opírá se totiž pouze o právní existenci výzev. Nebere však v potaz, že pokud by stěžovatelka postupovala podle výzev, byly by tyto právně konzumovány a zásah by již netrval. Je-li příkaz konzumován realizací, je na místě žalovat na určení. Dle stěžovatelky § 87 odst. 1 s. ř. s. není překážkou pro vyhovění žalobě na určení nezákonnosti zásahu, pokud tento při podání žaloby trvá a přestane trvat až v průběhu řízení. V takovém případě by soud vycházel ze stavu, který tu byl v době

pokračování

zásahu. Nemůže tak být určující skutečností, že ke dni podání žaloby zásah trval. Krajský soud dále dovodil nesprávné závěry z rozsudku č. j. 1 Afs 60/2014 - 48. Dané rozhodnutí se zabývá připuštěním změny správně zvoleného petitu zásahové žaloby, došlo-li v průběhu řízení ke změně skutkové situace. Neřeší však, jak naložit s návrhem na změnu petitu žaloby za situace, kdy byla k okamžiku podání žaloby zvolena nesprávná varianta žalobního petitu. Otázka, zda zásah trvá či nikoliv, je přitom předmětem právního posouzení soudem. Dospěje-li tento k jinému názoru než žalobce při podání žaloby, není spravedlivé, aby návrh na změnu žalobního petitu nepřipustil. Takový postup je přehnaně formalistický a v rozporu s § 95 o. s. ř. i nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3717/14. Krajský soud rovněž nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Tento mu uložil přezkoumat, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy. Z toho vyplývá, že si Nejvyšší správní soud jako předběžnou otázku posoudil, zda je možné vyhovět žalobě tak, jak byla podána. Ostatně, sám krajský soud v původním rozsudku neshledal v petitu žádné vady a deklaroval nezákonnost výzev. Jeho rozsudek je tudíž rovněž překvapivý. Závěrem uvádí, že nepovažuje svůj postup za vnitřně rozporný, neboť návrh na změnu žaloby podala pouze v reakci na vyslovení právního názoru krajského soudu, a to z procesní opatrnosti. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Výklad uvedeného ustanovení vychází z toho, že po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby uplatnil veškeré důvody, z nichž dovozuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, již v první kasační stížnosti, pokud tak učinit může (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky, například pro situaci, kdy první kasační stížnost podával žalovaný, zatímco nové rozhodnutí krajského soudu napadá žalobce, jako je tomu právě v nyní posuzovaném případě. Žalobce nemohl ovlivnit, které vady napadal žalovaný v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem, a jeho nynější kasační stížnost je první příležitostí,

kdy rozhodnutí krajského soudu napadá on, a vymezuje tak rámec kasačního přezkumu. Odmítnutí této kasační stížnosti by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví. Kasační stížnost je tedy nutno považovat za přípustnou a posoudit ji meritorně. Nadto krajský soud nezamítl žalobu z věcných, ale procesních důvodů.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila rovněž důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by konkrétně uvedla, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Pokud by byl rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný, musel by k této vadě Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.). K tomuto postupu však není dán důvod. Rozsudek krajského soudu plně vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost stanoveným bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS; nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). O přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ostatně svědčí i to, že s jeho závěry stěžovatelka obsáhle polemizuje. Případný nesouhlas stěžovatelky s posouzením věci krajským soudem nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je totiž vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí. Námitka nepřezkoumatelnosti tudíž není důvodná.

[11] Předmětem sporu je otázka, zda ke dni vydání rozsudku krajského soudu stále trval zásah označený stěžovatelkou v žalobě, resp. jeho důsledky, a pokud ano, zda byl krajský soud povinen připustit změnu žalobního petitu navrženou stěžovatelkou při jednání soudu dne 19. 11. 2019.

[12] Stěžovatelka v žalobě uvedla, že předmětné výzvy byly neoprávněné, nezákonné a nesly s sebou nepříznivé následky, kterým se snažila i mimosoudně zabránit. Obávala se vzniku vážné újmy spočívající v zásahu do jejího práva vlastnit majetek [čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“)] a zásahu do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny). Dovodila, že v případě nerespektování výzev jí hrozí odstranění a likvidace předmětných reklamních zařízení na její náklady, s dalšími konsekventními dopady souvisejícími s jejich odstraněním (zejména snížení příjmů a poškození dobré pověsti). V žalobě proto podala návrh na vydání předběžného opatření spočívajícího v zákazu žalovanému činit jakékoliv faktické zásahy na předmětných reklamních zařízeních. Dále v žalobě uvedla konkrétní právní výhrady vůči výzvám, tj. důvody, proč jí povinnost odstranit reklamní zařízení nevznikla (neexistence silničního ochranného pásma; souvisle zastavěné území; charakter nákladního přívěsu jako reklamního zařízení).

[13] Podle § 82 s. ř. s. se [k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není

pokračování

rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Možnost domáhat se též určení, že zásah správního orgánu byl nezákonný, byla do citovaného ustanovení doplněna zákonem č. 303/2011 Sb. Důvodová zpráva (dostupná z www.psp.cz) k této změně uvádí: „*Novela rovněž rozšiřuje možnosti ochrany před nezákonnými zásahy správních orgánů. Současná úprava soudní ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení je podmíněna trváním zásahu nebo jeho důsledků nebo brozbou jeho opakování. Zároveň se nelze domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný. Navrhovaná právní úprava na tyto problémy reaguje tím, že umožní domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. Tím se zvýší úroveň ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.*“ Zákon tak rozlišuje případy, kdy se žalobce domáhá ochrany proti zásahu, který trvá, případně trvá jeho následky, a případy, kdy se žalobce domáhá deklarace, že již ukončený zásah byl nezákonný.

[14] V posuzované věci je třeba nejprve zodpovědět na otázku, zda byl žalovaný zásah již ukončen (byl jednorázový), nebo se jedná o zásah neukončený, tj. zásah trvajícím, resp. zásah, jehož účinky trvají, či hrozí jeho opakování, neboť od této skutečnosti se odvíjí závěry krajského soudu o vadnosti žalobního petitu.

[15] Krajský soud založil závěr o trvajícím zásahu na zjištění, že ke dni podání žaloby i ke dni jeho rozhodnutí stále existovaly výzvy žalovaného k odstranění reklamních zařízení. Proti tomu stěžovatelka namítá, že se krajský soud nesprávně zaměřil pouze na to, zda výzvy nadále právně existovaly a odhlédl od toho, že i po jejich konzumaci by sice stále existovaly, ale o trvajícím zásahu by se již jednat nemohlo. Jinými slovy, stěžovatelka upozorňuje na to, že i po splnění uložené povinnosti by nadále existoval samotný příkaz, podle něhož bylo plněno a cestou obrany by byla žaloba na určení nezákonnosti takového zásahu (příkazu).

[16] Úvaha krajského soudu je však logická. Vychází z toho, že žalovaným zásahem byl pokyn ukládající adresátovi něco učinit a v případě že pokynu nevyhoví, hrozí mu již bez dalšího postih (neodstraní-li vlastník reklamní zařízení ve stanovené lhůtě, silniční správní úřad zajistí do 15 pracovních dnů zakrytí reklamy a následně zajistí odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení). Pokyn žalovaného je tak bezprostředně spojen s jeho realizací, tj. je přímo vynutitelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2019, č. j. 8 Afs 101/2019 - 29). Krajský soud proto správně zkoumal existenci (trvání) výzvou identifikované povinnosti. Stěžovatelka dále zcela opomíjí, že i po splnění uložené povinnosti odstranit reklamní zařízení by nadále působily vytýkané následky tohoto zásahu v podobě nemožnosti provozovat dané zařízení. Jednalo by se tedy sice o zásah ukončený (jednorázový), avšak s přetrvávajícími důsledky. Toto subtilní rozlišení mezi zásahem trvajícím a zásahem s trvajícím účinky přitom nemá pro posuzovanou věc žádný význam. V obou případech se totiž nelze podle judikatury správních soudů domáhat toliko určení nezákonnosti tohoto zásahu, ale je třeba žalovat na plnění (viz dále).

[17] Nadto je tato varianta zcela hypotetická. V posuzované věci totiž k faktické konzumaci výzev ke dni rozhodnutí krajského soudu nedošlo, respektive stěžovatelka ani žalovaný v řízení před krajským soudem takovou změnu skutkového stavu netvrdily. Pro

posouzení věci je přitom rozhodující, jaký byl faktický skutkový stav v době rozhodování krajského soudu. Ten správně ověřil, že nadále trvá právní povinnost stěžovatelky odstranit dotčená reklamní zařízení uložená napadenými výzvami, a jedná se tak o dosud neukončený zásah. To znamená, že žalovaný zásah, případně účinky tohoto zásahu, ke dni rozhodnutí krajského soudu skutečně stále trvaly. Tato kasační námitka je tudíž nedůvodná.

[18] Na základě zjištění, že žalovaný zásah dosud nebyl ukončen, krajský soud konstatoval, že nebylo možné se domáhat určení jeho nezákonnosti, ale bylo na místě podat žalobu na plnění. (s příkazujícím či zakazujícím petitem). Odkázal přitom na rozsudek č. j. 1 Afs 60/2014 - 48.

[19] Rozsudek č. j. 1 Afs 60/2014 - 48 se zabýval situací, v níž se žalobce domáhal ochrany před trvajícím zásahem spočívajícím v odpírání nahlédnutí do spisu. Žalobce vymezil petit tak, že se domáhal jak určení nezákonnosti zásahu, tak i odstranění důsledků zásahu. Z jeho vyjádření však vyplynulo, že se bránil důsledkům zásahu, které dle jeho názoru stále trvaly. Krajský soud následně správně posoudil, že žalobce nenavrhoval určovací (akademický) výrok, ale podstatou žaloby byla ochrana před důsledky nezákonného zásahu. První senát pak konstatoval, že v řízení o žalobě před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že byl zásah nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. I navazující judikatura potvrzuje, že žalobce nemůže v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (srov. rozsudky ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 Afs 266/2016 - 33, ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4 Ads 244/2018 - 131, či ze dne 23. 8. 2017, č. j. 3 As 67/2017 - 31). Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že adekvátní obranou stěžovatelky v daném případě bylo podání žaloby s petitem na plnění.

[20] Dle krajského soudu se však stěžovatelka svou žalobou domáhala toliko určení nezákonnosti předmětných výzev, nikoliv toho, aby bylo žalovanému znemožněno v zásahu vůči ní *pro futuro* pokračovat, tj. trvat na odstranění reklamních zařízení či činit za tímto účelem další kroky. Poté, co krajský soud stěžovatelku seznámil s tímto právním hodnocením, navrhla změnu žalobního petitu v tom smyslu, že se místo určení nezákonnosti předmětných výzev nově domáhala vyslovení toho, že se žalovanému předmětné zásahy a pokračování v nich zakazují, a že žalovaný musí obnovit stav před zásahem. Tuto změnu však krajský soud nepřipustil. Dle jeho názoru nebylo možné chybu ve formulaci žalobního petitu zhojit v již zahájeném řízení. Odkázal přitom opět na rozsudek č. j. 1 Afs 60/2014 - 48.

[21] Stěžovatelce je možno přisvědčit, že takový závěr z odkazovaného rozsudku č. j. 1 Afs 60/2014 - 48 neplyne. V bodě 22 uvedeného rozsudku je uvedeno: „[d]ojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správný soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s.“. Uvedený bod tedy řeší pouze možnost změny žaloby s návrhem konstitutivního petitu na žalobu s deklaratorním petitem, a to v situaci, pokud dojde až v průběhu řízení k takové změně skutkového stavu, že je možné se domáhat pouze určovacího výroku o nezákonnosti zásahu (zásah či jeho

pokračování

účinky přestaly trvat a nehrozí opakování). Rozsudek rovněž připouští, aby žalobce již v žalobě navrhl eventuální petit, který by řešil případnou změnu skutkového stavu v průběhu řízení před krajským soudem předem. Nezabývá se však nijak možností změny nesprávně formulovaného žalobního petitu (určovacího namísto na plnění), tím spíše takovou změnu žalobního petitu nezakazuje. Toliko výslovně umožňuje v případě zásahových žalob změnu petitu při změně skutkových okolností v průběhu řízení. Jinými slovy, tím, že první senát připustil změnu žalobního petitu v případě změny skutkového stavu v průběhu soudního řízení, nevyloučil tím připuštění změny petitu i v jiných případech, např. při jiném právním hodnocení charakteru napadeného zásahu. Rozsudek, o nějž krajský soud opřel svůj závěr o nemožnosti připustit změnu žalobního petitu, tedy takovému postupu nijak nebrání.

[22] Možnost navrhnout změnu žalobního návrhu není výslovně upravena v s. ř. s., na základě § 64 se tak uplatní § 95 o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, č. 1590/2008 Sb. NSS). Ten stanoví, že *[ž]alobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo. Podle druhého odstavce pak [s]oud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.* Citované ustanovení vyložil Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 29. 10. 2008, č. j. 32 Odo 1186/2005: *„[z]měnou návrhu ve smyslu ustanovení § 95 o. s. ř. se zejména rozumí změna spočívající v tom, že žalobce (...) na základě stejného skutkového stavu požaduje místo splnění povinnosti vydání určujícího výroku nebo naopak, tj. mění žalobu o plnění na určovací žalobu; (...) Pakliže soud nerozhodne o připuštění změny žaloby a pokračuje v řízení, zatíží tím řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.“* Nejvyšší soud tedy obecně připouští změnu žalobního návrhu opírající se o změnu právního hodnocení skutečností uvedených v žalobě (srov. dále rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2007, sp. zn. 30 Cdo 1782/2006, či ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2369/2000). K podmínce uvedené v § 95 odst. 2 o. s. ř. se vyjádřil rovněž Ústavní soud, např. v usnesení ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. I. ÚS 179/2000: *„Institut souhlasu soudu se změnou návrhu je veden zásadou hospodárnosti řízení; soud proto změnu nepřipustí, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V případě nesouhlasu se změnou žaloby je pak na místě podání žaloby nové.“* Soud tak není povinen připustit změnu žaloby tehdy, pokud by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu (srov. rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1421/09, či ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 734/06). Jiný přímý korektiv dané ustanovení neobsahuje, a musel by vyplynout z povahy konkrétního řízení či zásad zákona. V případě, že by se soud rozhodl změnu žaloby nepřipustit, musí takový závěr odůvodnit, což lze dovodit z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 455/03, dle kterého: *„Ústavní soud zásadně nepřezkoumává závěry obecných soudů o tom, zda bylo namíste aplikovat výjimku uvedenou v § 95 odst. 2 občanského soudního řádu, tedy zda výsledky dosavadního řízení mohly či nemohly sloužit jako podklad pro řízení o změněném návrhu. Takový závěr učiněný na základě samostatné úvahy obecného soudu by mohl být Ústavním soudem zpochybněn pouze tehdy, jestliže by nebyl odpovídajícím způsobem odůvodněn.“* (srov. rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 2180/08, či ze dne 12. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2095/13).

[23] K přípustnosti změny žalobního petitu se vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud, který ji výslovně vyloučil pouze tehdy, pokud by měla vést k tomu, že se na počátku nepřipustná žaloba v důsledku změny stala přípustnou (srov. rozsudky ze dne 28. 4. 2015, č. j. 8 Afs 11/2015 - 39 a ze dne 29. 1. 2016, č. j. 3 Afs 14/2015 - 47). O takovou situaci se však v projednávaném případě nejednalo. Nad rámec rozhodovacích důvodů se pak k problematice změny žalobního petitu v obdobné situaci, jako je právě projednáváná, obecně vyjádřil zdejší soud v bodě 16 rozsudku ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39. Zabýval se užitím tohoto institutu v souvislosti se špatně zvoleným žalobním typem, a dospěl k závěru, že právní úprava ani dosavadní judikatura nevylučují možnost řešit špatně zvolený žalobní typ změnou žalobního petitu, jestliže k tomu dosavadní výsledky řízení skýtají prostor.

[24] Ustanovení § 95 o. s. ř. ani související judikatura tedy nepodporují závěr krajského soudu o nemožnosti připustit změnu žalobního petitu i v situaci, kdy nedošlo v průběhu soudního řízení ke změně skutkového stavu.

[25] Z hlediska přípustnosti změny navrhovaného petitu není bez významu rovněž obsah samotné žaloby. Je totiž zcela zjevné, že stěžovatelka požaduje, aby nebylo zasahováno do jejích vlastnických práv (zakrytí či odstranění reklamních zařízení a nákladních přívěsů – srov. část III. a V. žaloby). Pokud tedy požadovala, aby byly výzvy žalovaného označeny za nezákonné, nečinila tak jistě toliko pro samotné deklaratorní označení těchto výzev za nezákonné, ale zjevně proto, aby nemohl žalovaný vynutit realizaci uložené povinnosti. Již ze samotného znění žaloby tedy vyplývá, že její obsah a navrhovaný petit spolu ne zcela korespondují. Nejednalo se však o situaci, v níž by bylo nezbytné aplikovat § 37 odst. 5 s. ř. s., dle něž *[p]ředseda 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 podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen* (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 19). V posuzované věci bylo zřejmé, čeho se stěžovatelka domáhá, a právě proto bylo na místě připustit stěžovatelkou navrhovanou změnu žalobního petitu tak, aby petit jasně odpovídal obsahu žaloby.

[26] Výše uvedené konvenuje i současnému judikatornímu trendu. Ústavní soud se v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, zabýval složitostí soudního řízení správního již ve fázi podání žaloby (v daném případě způsobenou především obtížností volby správného žalobního typu v konkrétní skutkové situaci), a případnými dopady na základní práva žalobců, které může tato obtížnost způsobovat. Uvedl, že „*od účastníků řízení nelze očekávat, že vždy správně odhadnou legislativní a judikatorní vývoj a podřídí tomu veškerou procesní taktiku. Případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospěch účastníků řízení. Z hlediska účinné soudní ochrany tak není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, nemůže být oslabována hledáním vhodného procesního řešení. Právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost. (...) Zahájení řízení před správními soudy je dle*

pokračování

současné právní úpravy z pohledu žalobce složitější než v jiných druzích soudních řízení (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. 5. 2019, podle něhož v občanském soudním řízení je třeba dát přednost takovému výkladu vůle žalobce, který umožní věcné projednání žaloby). Zvolí-li žalobce nesprávný žalobní typ, správní soudy nemohou bez dalšího podání překvalifikovat.“ (důraz přidán). V návaznosti na tato východiska Ústavní soud akcentoval poučovací povinnost, kterou mají správní soudy právě za účelem zachování základních práv žalobců, k čemuž odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, podle něhož „[s]oud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. [Například] žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).“ Uvedeným právním názorem se opakovaně řídil i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudky ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26, bod 16; ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017 - 41, bod 15; a ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78, bod 9).

[27] Touto optikou je třeba vnímat i právě projednávaný případ. Pokud totiž platí poučovací povinnost správních soudů v situaci, kdy žalobce nezvolí ani správný žalobní typ (s následným umožněním změny žalobního typu), pak v souladu s logickým argumentem *a maiori ad minus* platí, že pokud zvolí správný žalobní typ, bylo by zjevně přepjatě formalistické, aby byla jeho žaloba zamítnuta, jelikož v žalobě neformuloval odpovídající žalobní petit, v němž by zcela přesně vyjádřil jádro dané žaloby. V takovém případě je žalobce oprávněn v souladu s § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. navrhnout změnu žalobního petitu (jsou-li splněny další podmínky řízení), a krajský soud tuto změnu umožní za podmínky, že mohou být výsledky dosavadního řízení podkladem pro řízení o změně návrhu. Ostatně, sám krajský soud postupoval v souladu s uvedeným v obdobné věci vedené pod sp. zn. 30 A 21/2019 (srov. bod 21 rozsudku krajského soudu ze dne 21. 1. 2020, č. j. 30 A 21/2019 - 59). Postup krajského soudu navíc vede pouze k oddálení konečného meritorního vypořádání předmětné žaloby. Konstatoval-li totiž krajský soud, že žalovaný zásah trvá, začíná stěžovatelce podle nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, každý den znovu lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahům. Jistě by bylo racionálnější a procesně hospodárnější za této situace využít ke změně žaloby existující nástroj (§ 95 o. s. ř.) namísto podání zcela nové žaloby.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a v dalším řízení tak posoudí návrh na změnu petitu optikou výše uvedeného a, budou-li pro to splněny další podmínky, posoudí žalobu stěžovatelky meritorně.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu