



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2020, čj. 31 A 29/2019-74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2020, čj. 31 A 29/2019-74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vyzval žalobce k zaplacení částky 500 Kč podle § 125h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Za žalobce uhradil částku spolek Ochrana řidičů o. s. po dni splatnosti, žalovaný byl proto v souladu s § 125h odst. 7 zákona o silničním provozu povinen opožděně zaplacenou částku vrátit bezodkladně provozovateli vozidla. Žalovaný ji však vrátil až po téměř pěti měsících, a to na účet spolku. Žalobce se žalobou podanou ke krajskému soudu domáhal určení, že zásah žalovaného, spočívající v nikoli bezodkladném vrácení 500 Kč, byl nezákonný.

[2] Krajský soud žalobu usnesením ze dne 5. 8. 2019 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Shledal, že ji podala osoba k tomu zjevně neoprávněná; částku zaplatil spolek, žalobce tedy nemohl být zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s.

[3] Žalobce napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, které NSS vyhověl, rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, čj. 10 As 291/2019-31, zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že krajský soud pochybil tím, že posuzoval, zda byl žalobce zkrácen na svých právech. Tato úvaha měla být předmětem věcného přezkumu. Nadto se jednalo o úvahu nesprávnou. Považoval-li totiž žalovaný úhradu částky 500 Kč za oprávněnou platbu žalobce, mohl být jejím bezodkladným nevrácením zkrácen jedině sám žalobce, nikoli její plátce.

[4] Žalobce v dalším řízení u krajského soudu změnil žalobní petit. Nově se domáhal toho, aby soud přikázal žalovanému vrátit opožděně uhrazenou částku přímo jemu. Odkázal na § 164 odst. 4 a § 165 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, podle kterých měl žalovaný částku vrátit přímo žalobci, nikoli spolku, jenž ji nyní odmítá žalobci vydat. Nezákonný zásah proto trvá.

[5] Krajský soud na jednání konaném dne 9. 9. 2020 nepřipustil změnu žalobního petitu podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Rozsudkem označeným v záhlaví poté žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobcova práva byla v projednávané věci dotčena pouze nepatrně (věc se týká vrácení 500 Kč), proto jednání žalovaného nelze označit za „zásah“ do veřejných subjektivních práv jednotlivce, jenž by zasluhoval ochranu ve smyslu § 82 s. ř. s. K návrhu na změnu petitu soud uvedl, že jej nepřipustil z důvodu zjevného zneužití práva žalobcem.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností, v níž namítl, že soudu nenáleželo rozhodovat o návrhu na změnu petitu, jelikož právě žalobce disponuje se soudním řízením a může tak libovolně měnit žalobní petit. I kdyby soud měl pravomoc o návrhu rozhodovat, tak stejně své rozhodnutí založil na nesprávných důvodech. Úvaha soudu ohledně zneužití práva stěžovatelem je nepřezkoumatelná a nelogická. Stěžovatel reagoval na judikaturní vývoj, podle něhož žalovaný nesplnil povinnost vrátit částku, pokud ji vrátil poplatníkovi. Dále stěžovatel vytkl soudu, že posuzoval zásah spočívající v zadržování částky, ač ve skutečnosti tato částka nebyla stěžovateli vrácena. Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření odkázal na závěry krajského soudu a sdělil, že kasační stížnost nepovažuje za důvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[8] NSS se nejdříve zabýval přípustností kasační stížnosti, protože v posuzované věci již dříve rozhodl rozsudkem čj. 10 As 291/2019-31, jímž ke kasační stížnosti stěžovatele zrušil usnesení krajského soudu.

[9] Podle § 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s. není kasační stížnost v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno. Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. však obsahuje z uvedeného pravidla výjimku; kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku.

[10] Judikatura dovodila další výjimky nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí krajského soudu nemůže být nepřípustná, pokud se předchozí rozsudek NSS nemohl vyjádřit k meritu věci [nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519)]. Bude tomu tak zpravidla tehdy, pokud NSS vytkl krajskému soudu v prvním rozhodnutí procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

[11] NSS předchozím rozsudkem zrušil usnesení krajského soudu právě z důvodu procesního pochybení soudu. Proto je nyní projednávaná kasační stížnost přípustná.

[12] Po meritorním posouzení věci NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Úvodem NSS sděluje, že se totožnou věcí zabýval již osmý senát v rozsudku ze dne 17. 2. 2021, čj. 8 As 239/2020-37. Desátý senát se s jeho závěry ztotožňuje, a proto je přebírá.

[14] NSS souhlasí s tvrzením stěžovatele, že mu náleží právo disponovat s předmětem řízení (změna návrhu na zahájení řízení) nebo řízením (zpětvzetí návrhu). Soudní řád správně výslovně neupravuje postup soudu v případě, že žalobce v průběhu řízení navrhne změnu žaloby. Proto je nutné za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 o. s. ř. (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS).

[15] Podle § 95 odst. 1 věty první o. s. ř. *může žalobce (navrhovatel) za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení*. Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že *soud 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*.

[16] Z citovaných ustanovení vyplývá, že změna návrhu na zahájení řízení (tj. žaloby v případě stěžovatele) je podmíněna souhlasem soudu, přičemž soud změnu nepřipustí, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Jedná se o výjimku z dispoziční zásady, která je odůvodněna požadavkem na hospodárnost soudního řízení (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. I. ÚS 179/2000). Změna žaloby představuje změnu v předmětu řízení (procesním nároku).

Bud' se mění předmět procesního nároku, tedy žalobní návrh, jestliže se žalobce domáhá něčeho jiného (např. namísto ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu) nebo jestliže žalobní návrh rozšíří (např. o původně nenapadený výrok rozhodnutí správního orgánu). Nebo se mění základ procesního nároku, tedy skutková tvrzení, kterými žalobce žalobní návrh odůvodňuje. Pouhé upřesnění žalobního návrhu nelze považovat za změnu žaloby (např. upřesní-li žalobce bližší okolnosti nezákonného zásahu, proti kterému se žalobou brání). O upřesnění žalobního návrhu proto soud samostatným usnesením nerozhoduje (srov. DVOŘÁK, B. § 95. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 394.).

[17] V rozsudku ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18 (zejména body 24 a 27), dospěl NSS k závěru, že změnu žalobního návrhu zásahové žaloby lze připustit i v případě, že se v průběhu soudního řízení nezměnil skutkový stav. V tehdy přezkoumávané věci se žalobkyně domáhala zásahovou žalobou nejdříve určení, že úkon žalovaného správního orgánu byl nezákonným zásahem. Při jednání soudu pak navrhla změnu žalobního návrhu tak, aby soud zakázal správnímu orgánu daný zásah a pokračování v něm. Učinila tak v reakci na sdělení soudu, že se nemůže domáhat deklarace nezákonnosti zásahu, pokud takový zásah stále trvá. NSS dospěl k závěru, že se jednalo o návrh, kterému měl soud podle § 95 o. s. ř. vyhovět. Připustil tedy změnu žalobního návrhu nejen v důsledku změny skutkových okolností, ale rovněž na základě jiného právního hodnocení povahy napadeného zásahu.

[18] Stěžovatel se v právě projednávané věci původně dožadoval určení nezákonnosti zásahu žalovaného, který spatřoval v nikoli bezodkladném vrácení částky 500 Kč. Následně navrhl změnu žalobního petitu tak, že žalovaný je povinen vrátit částku přímo jemu. Jelikož stěžovatel navrhl změnu deklaratorního žalobního nároku na nárok zápůřčí, a to s výrazně odlišným hodnocením skutkového stavu, jedná se o změnu žalobního nároku, o které krajskému soudu náleželo rozhodnout podle § 95 o. s. ř. To je dáno jednak tím, že se stěžovatel domáhá něčeho jiného a neupřesňuje toliko původní žalobní návrh, jednak tím, že v případě zápůřčí žaloby, oproti žalobě deklaratorní týkající se již skončeného zásahu, soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). NSS proto nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že krajskému soudu nepříslušelo rozhodnout o připuštění změny žalobního návrhu.

[19] NSS z obsahu spisu krajského soudu zjistil, že soud rozhodl o nepřipuštění změny žalobního návrhu na jednání, ze kterého se stěžovatel a jeho zástupce omluvili. Podle § 95 odst. 2 poslední věty o. s. ř. soud pokračuje v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení, jímž nepřipustil změnu návrhu. Pokud nebyli stěžovatel ani jeho zástupce přítomni vyhlášení usnesení, měl krajský soud správně stěžovateli prostřednictvím jeho zástupce doručit písemné vyhotovení usnesení o nepřipuštění změny žalobního návrhu a teprve po právní moci tohoto usnesení pokračovat v řízení. Pokud tak nepostupoval, dopustil se vady řízení. Jedná se však o vadu, jež nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť tímto postupem nebyla upřena práva účastníkům řízení – soud rozhodoval o tomtéž předmětu řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020. čj. 8 As 34/2020-100, bod 70).

pokračování

[20] NSS nicméně shledal důvodnou námitku, podle které krajský soud pochybil, jestliže odmítl změnu žalobního návrhu z důvodu zjevného zneužití práva stěžovatelem.

[21] Jak již NSS uvedl v bodu [14], řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Soud by proto měl v zásadě vyhovět žalobci, který navrhl změnu původního žalobního návrhu, jestliže by původní žalobní petit neobstál s ohledem na judikaturní posun v právním hodnocení skutečností uvedených v žalobě. Výjimku představuje situace, kdy výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Soud pak změnu žalobního návrhu v souladu se zásadou hospodárnosti nepřipustí (§ 95 odst. 2 o. s. ř.). Jiný přímý korektiv dané ustanovení neobsahuje. Důvod pro nepřipuštění změny žalobního návrhu tak musí vyplynout z povahy konkrétního řízení či zásad zákona (např. pokud by připuštěním změny žaloby bránila dalšímu řízení překážka zahájeného řízení či překážka věci rozhodnuté, nebo pokud by změna vedla k tomu, že by se na počátku nepřipustná žaloba stala přípustnou, viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2016, čj. 3 Afs 14/2015-47, případně nebylo-li by možné nový návrh věcně projednat, viz rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, bod 89).

[22] Je třeba mít rovněž na mysli, že v řízení o zápůřčí žalobě na ochranu proti nečinnosti před nezákonným zásahem správního orgánu rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Soud tedy musí přihlédnout k případným změnám skutkových okolností či procesní situace, které nastanou v průběhu soudního řízení, tj. po podání žaloby. Zároveň platí, že se v těchto řízeních neuplatní zásada koncentrace řízení (viz rozsudky NSS ze dne ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS, a ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, bod 24). Z povahy věci tak nemusí být neobvyklé, že u zápůřčích zásahových žalob bude častěji namíste připustit změnu žalobního návrhu s ohledem na vývoj řízení.

[23] V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o skutkovém stavu věci. Stěžovatel zaplatil k výzvě žalovaného prostřednictvím spolku Ochrana řidičů o. s. opožděně částku 500 Kč. Žalovaný zaslal částku po necelých pěti měsících zpět na účet spolku. Stěžovatel navrhl změnu žalobního návrhu tak, že žalovaný je povinen vrátit částku přímo jemu. Jelikož byla navržena změna pouze důsledkem odlišného právního hodnocení skutkových okolností stěžovatelem a skutkový stav je nesporný, mohly být výsledky dosavadního řízení podkladem pro řízení o změněném návrhu. Krajský soud neuvedl žádné další okolnosti (srov. bod [21] tohoto rozsudku), které by odůvodňovaly nepřipuštění změny žalobního návrhu. NSS proto dále posoudil, zda zneužití práva ze strany stěžovatele tvrzené krajským soudem ospravedlňovalo nepřipuštění změny žalobního petitu.

[24] NSS v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, k podstatě zneužití práva uvedl, že *„[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz*

zneužití práva je silnější než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995, str. 184 – 185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu“.

[25] Z okolností, na jejichž základě krajský soud dospěl k závěru o zneužití práva stěžovatelem (body 15 až 18 napadeného rozsudku), není zřejmé, v čem konkrétně spočívá zneužití práva disponovat s předmětem řízení. Podle NSS nelze spatřovat zneužití dispozitivního práva v pouhé snaze stěžovatele přizpůsobit žalobní návrh judikatuře NSS. Stěžovatel nese odpovědnost za průběh a výsledek svého sporu. Pakliže po vývoji judikatury dospěl k závěru, že za téhož skutkového stavu by jeho původní návrh nebyl úspěšný, pak změna žalobního návrhu byla nástrojem, kterým mohl svá práva náležitě hájit. Opačný závěr by popřel zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* (bdělým náleží práva).

[26] Krajský soud v bodu 14 správně uvedl, že zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů (*ultima ratio*), musí být tedy uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s principem právní jistoty (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS). O zneužití práva disponovat s předmětem řízení je proto možné uvažovat pouze v krajních případech, kdy z okolností dané věci je zřejmé, že by změna žalobního návrhu vedla k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti. Z případného připuštění změny žalobního návrhu však ještě nelze usuzovat, že stěžovatel bude ve věci samé úspěšný. NSS proto uzavírá, že v řízení nevyšly najevo skutečnosti, na jejichž základě bylo možné dospět k závěru, že se stěžovatel zjevně snažil zneužít právo návrhem na změnu žalobního petitu.

[27] Bez ohledu na výše uvedené NSS sice připouští, že bez dalšího nelze vyloučit, že při rozhodování o věci samé může mít zohlednění „taktiky“ zástupce stěžovatele svůj význam, ale v této fázi řízení se k této otázce nemůže blíže vyjádřit.

[28] NSS se nezabýval námitkou stěžovatele, podle které krajský soud posuzoval zásah spočívající v zadržování částky, ač ve skutečnosti částka nebyla žalovaným vrácena. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší předjímat, jak by měla být žaloba věcně posouzena.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Ze shora uvedených důvodů NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se bude v dalším řízení zabývat přípustností změny žalobního návrhu, přičemž vezme v potaz, že její nepřipuštění je možné pouze za určitých okolností (viz bod [21] tohoto rozsudku). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 26. února 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu