



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D.**, soudní exekutor, Exekutorský úřad Praha 5, se sídlem Evropská 663/132, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2019, č. j. 8 A 61/2019 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce podanou žalobou u Městského soudu v Praze brojil proti nezákonnému zásahu žalovaného, který žalobce shledával v udělení výtky podle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“). Předmětná výtka mu byla udělena v rámci vyrozumění o výsledku výkonu státního dohledu ze dne 2. 4. 2019, č. j. MSP-409/2018-OED-SEU/9.

II.

[2] Městský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 24. 7. 2019, č. j. 8 A 61/2019 - 26, podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož ji shledal nepřipustnou podle § 85 s. ř. s., neboť se žalobce mohl ochrany domáhat jinými právními prostředky, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud

se rovněž zabýval otázkou, zda by odmítnutím žaloby nedošlo k odepření spravedlnosti, neboť odmítnout žalobu z výše nastíněného důvodu lze jen tehdy, pokud byl žalobce schopen předvídat, kterou konkrétní žalobou má brojit proti udělení výtky podle § 7a exekučního řádu. V této souvislosti poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se ustálila nejpozději po vydání usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41. S ohledem na datum podání žaloby tak žalobce musel být schopen předvídat, kterým konkrétním žalobním typem měl brojit proti udělení výtky podle § 7a exekučního řádu. Městský soud proto uzavřel, že se odmítnutím žaloby nedopustil odepření spravedlnosti.

III.

[3] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Stěžovatel nesouhlasil s odmítnutím žaloby, neboť z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že *„pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu,“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Obdobně lze podle něj odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015 - 31: *„Pokud by soud o žalobě rozhodl, aniž by vadu žaloby odstranil, zatížil by své rozhodnutí procesní vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Povinností soudu je tak v případě pochybností ohledně žalobního typu tyto pochybnosti odstranit, aby bylo možné věc meritorně posoudit.“* Stěžovatel poukazoval na to, že v odborné právní literatuře (komentář k exekučnímu řádu k § 7a) je zastáván právní názor opačný, tedy že výtka není rozhodnutím (viz KASÍKOVÁ, JIRMANOVÁ, a kol., Exekuční řád. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 31.). Stěžovatel připustil, že se v žalobě dopustil nesprávnosti, když žalobu nesprávně označil, avšak podle obsahu bylo zřejmé, čeho se žalobou domáhá, tedy zrušení výtky (rozhodnutí), popřípadě vyslovení její nicotnosti. Městský soud měl proto v případě pochybností o náležitostech žaloby vyzvat stěžovatele k doplnění. V další části kasační stížnosti pak stěžovatel zopakoval svou žalobní argumentaci, že žalovaný udělenou výtkou nezákonně zasáhl do průběhu exekučního řízení a do nezávislosti soudního exekutora (stěžovatele), pokud výtku udělil pouze za to, že stěžovatel zastává v dané věci jiný právní názor než žalovaný.

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že postup městského soudu, který vedl k odmítnutí žaloby z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Před odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu bylo povinností městského soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

[6] Na základě výše uvedeného proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů 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 není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochozí tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti vytkl městskému soudu, že měl posoudit podanou žalobu podle jejího obsahu a případně vyzvat stěžovatele k doplnění podané žaloby. Odmítnutím žaloby bylo podle stěžovatele porušeno jeho právo na přístup k soudu.

[11] V daném případě je nesporné, že stěžovatel podal u městského soudu dne 27. 5. 2019 žalobu podle § 82 s. ř. s., kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který stěžovatel shledával v udělení výtky podle § 7a exekučního řádu. Uvedená skutečnost jednoznačně vyplývá jak z označení žaloby, tak z jejího obsahu i žalobního návrhu.

[12] Podle § 85 s. ř. s. *žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[13] Citovaný § 85 s. ř. s. zakotvuje zásadu subsidiarity zásahové žaloby. Soudní ochrana je subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana nastupuje v případech, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.

[14] Krom tohoto judikatura Nejvyššího správního soudu subsidiaritu zásahové žaloby chápe i jako vyjádření přednostního postavení ostatních žalobních typů zakotvených v soudním řádu správním. Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) [srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017,

sp. zn. 6 Afs 270/2015, bod 52, ve kterém rozšířený senát odkázal na své usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98].

[15] V rozsudku ze dne 11. 1. 2018, č. j. 8 As 4/2017 - 45, Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledal, že „[s]kutečnost, že správní rozhodnutí a řízení mu předcházející nemůže být zásahem, plyne již ze samotné dikce § 82 s. ř. s., který možnost ochrany cestou zásahové žaloby spojuje výlučně se zásahem (v širším slova smyslu), který není rozhodnutím. Jinými slovy, je-li výsledkem správního řízení (shodně jako v posuzované věci) rozhodnutí, nelze se proti němu bránit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., a to ani tehdy, pokud by účastník takového řízení uplatňoval pouze požadavek na určení jeho nezákonnosti.“

[16] Jak zcela správně konstatoval městský soud, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že výtce podle § 7a exekutního řádu lze napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (viz např. rozsudek dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015 - 31, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41).

[17] S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že je správný závěr městského soudu o tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podaná proti udělené výtce podle § 7a exekutorského řádu je nepřipustná podle § 85 s. ř. s.

[18] K tomu je nutné dodat, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční; veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob je ochrana ve správním soudnictví poskytována tehdy, jestliže se nositel práva takové ochrany domáhá, tj. obrátí se na soud předepsaným způsobem (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; k tomu přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Podání žaloby je tedy dispozičním úkonem, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Žaloba je tedy procesním úkonem, v němž se výrazně projevuje zásada dispoziční, již je správní soudnictví ovládáno. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publikovaný pod č. 888/2006 Sb. NSS).

[19] V situaci, kdy z podání stěžovatele ze dne 27. 5. 2019 zřetelně a jednoznačně vyplývalo, že se domáhá soudní ochrany ve správním soudnictví žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 s. ř. s., nebylo na místě stěžovatele vyzvat k odstranění nejasností podání postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Zásada dispoziční vkládá možnost disponovat s předmětem řízení do rukou účastníků řízení. Je tedy výlučně na žalobci, aby předmět řízení před správními soudy sám vymezil, tj. aby zvolil, jaké formy ochrany se domáhá a čeho se v řízení dožaduje; v důsledku uplatnění zásady dispoziční pak případné riziko nesprávně formulované žaloby, a potažmo i neúspěchu ve sporu, nese právě žalobce, nikoliv soud. V případě stěžovatele lze navíc poukázat na i na skutečnost, že stěžovatel jakožto soudní exekutor disponuje vzděláním v oboru práva, které je podmínkou pro výkon advokacie. Jako právní profesionál si tedy mohl a měl být vědom toho, jakým způsobem je třeba se domáhat ochrany proti údajně nezákonně udělené výtce podle § 7a exekutorského řádu, a to i s ohledem na v době podání

pokračování

žaloby (27. 5. 2019) již existující a po dostatečnou dobu ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz bod 16 tohoto rozsudku). Městský soud tak nebyl v situaci, kdy by bylo lze případnou procesní nejistotu žalobce stran správně zvoleného žalobního typu přičítat nejednotnosti soudní judikatury, k jejímuž sjednocení by došlo až v průběhu soudního řízení o podané žalobě a kdy by bylo nutné absenci poučení o tom, jak „správně žalovat“ případně považovat za možné odepření spravedlnosti.

[20] Pokud jde o stěžovatelem odkazovanou judikaturu zdejšího soudu, tato na jeho případ nedopadá. V rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, byla řešena odlišná situace, kdy žaloba na ochranu proti určité činnosti veřejné správy, která nemá v zákoně jasně vymezenou formu, byla vnitřně rozporná, neboť existoval rozpor mezi obsahem žaloby a navrženým petitem, popř. byl rozporný samotný petit. V rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015 - 31, šlo rovněž o odlišnou situaci, kdy žaloba na ochranu proti určité činnosti veřejné správy, která nemá v zákoně jasně vymezenou formu, byla sice vnitřně bezrozporná, ale v době jejího podání nebyl zřejmý procesní režim, v rámci něhož by měly soudy ochranu poskytovat.

[21] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup městského soudu, který podanou žalobu posoudil jako nepřipustnou podle § 85 s. ř. s. a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by vyzval stěžovatele k doplnění podané žaloby ve smyslu změny žalobního návrhu, byl v souladu se zákonem, jakož i se zásadami ovládajícími řízení před správními soudy (především v souladu se zásadou dispoziční). Námitka porušení práva na spravedlivý proces v řízení před městským soudem proto není důvodná.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 25. listopadu 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu