

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce: Z.**, spol. s r. o., zastoupen Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou, se sídlem Příkop 4, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2005, č. j. 9 Ca 187/2003 - 31,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2005, č. j. 9 Ca 187/2003 - 31, **se zrušuje**, věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal v zákonné lhůtě kasační stížnost proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze. Tímto usnesením uvedený soud odmítl žalobu stěžovatele na ochranu před nezákonným zásahem.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) o žalobě rozhodoval dle části třetí hlavy druhé dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Shrnul obsah žalobního návrhu, dle něhož se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že nezahájil řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997, ačkoliv k tomu byl žalobcem vyzván. V žalobním petitu žalobce žádal, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv a přikázal mu zahájit řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997. Městský soud odkázal na znění § 82 s. ř. s., které vymezuje, co je možno považovat za nezákonný zásah, dále na § 85 s. ř. s., vymezující, kdy je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná. Městský soud dospěl k závěru, že žalobce spatřuje

porušování svých práv, které nazývá zásahem, v nečinnosti žalovaného, který nezahájil přes žádost žalobce řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí, přičemž nezákonným zásahem však může být pouze aktivní jednání správního orgánu, nikoli jeho nečinnost. Dle městského soudu se žalobce domáhá toho, aby žalovaný přestal být nečinný v řízení o jeho žádosti dle § 32 odst. 7 zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), takové ochrany se však měl domáhat postupem dle § 79 s. ř. s., tj. žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Jednání žalovaného, které žalobce popsal ve svém návrhu, není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., žalobce se mohl ochrany nebo nápravy domáhat jiným právním prostředkem, proto městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu uvedeného v § 85 s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud nepostupoval správně, když odmítl žalobu, aniž by předtím vyzval stěžovatele k odstranění vady žaloby, přičemž bylo sporné, čeho se touto žalobou domáhá. Stěžovatel připouští, že se žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., žádal však, aby žalovanému bylo jednak zakázáno pokračovat v porušování jeho práv a zároveň, aby žalovaný zahájil řízení o splnění podmínek o osvědčení podmínek neplatnosti rozhodnutí ze dne 15. 12. 1997. Z obsahu žaloby tedy vyplývalo, že nezákonný zásah stěžovatel spatřoval v nevydání osvědčení o určitém obsahu. Městský soud si v řízení neujasnil, čeho se stěžovatel domáhá, rozhodl o žalobě, která měla vady, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 7 Afs 100/2004 a 7 Afs 84/2004, kde je vyjádřen stejný právní názor. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl zrušení napadeného usnesení a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ze spisu městského soudu byl ověřen obsah žaloby, kterou tento soud přezkoumával. Stěžovatel v úvodu uvedl, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v nezahájení řízení o plnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997, ačkoliv k tomu byl žalovaný stěžovatelem vyzván. Stěžovatel se zabýval otázkou přípustnosti žaloby, dle jeho názoru se domáhal nápravy jinými právními prostředky, konkrétně žádostí podle § 32 odst. 7 daňového řádu. V dalším textu žaloby stěžovatel popisoval skutečnosti týkající se rozhodování žalovaného o jeho žádosti ze dne 23. 7. 1999, kterou se domáhal ověření neplatnosti rozhodnutí ze dne 15. 12. 1997. V závěru žaloby stěžovatel dovodil, že přestože se domáhal nápravy nezákonného stavu dle ustanovení § 32 odst. 7 daňového řádu, svého práva se nedomohl. Navrhl tedy vydat rozsudek, kterým by soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv stěžovatele a přikázal mu, aby zahájil řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997.

Městský soud ve věci nařídil ústní jednání, při kterém zástupce stěžovatele v závěrečném návrhu žádal, aby soud uložil žalovanému povinnost zahájit řízení o splnění podmínek neplatnosti daňového rozhodnutí.

Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel napadl usnesení o odmítnutí žaloby, v takovém případě přichází v úvahu pouze kasační důvod uvedený pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. spočívající v tvrzené

nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Tato nezákonnost dle stěžovatele spočívala v nesprávném postupu soudu, který neodstranil vady žaloby a i přes nejasnosti ohledně obsahu návrhu vydal rozhodnutí.

Nezákonný zásah je definován § 82 s. ř. s. (část třetí, hlava druhá, díl třetí s. ř. s.), dle něhož se může domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Ochrana proti nečinnosti je upravena v části třetí, hlavě druhé, dílu druhém s. ř. s. Žalobou podanou dle § 79 s. ř. s. na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Stěžovatel v úvodu žaloby výslovně uvedl, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Z obsahu žaloby je zřejmé, že žalovanému vytýkal procesní pochybení při vydání rozhodnutí ze dne 15. 12. 1997, zejména nedostatky jeho náležitostí. Po shrnutí průběhu rozhodovací činnosti žalovaného stěžovatel konstatoval, že je zřejmé, že se domáhal nápravy postupem dle § 32 odst. 7 daňového řádu (ověření podmínek neplatnosti), avšak svého práva se nedomohl. Žádal proto soud o vydání rozhodnutí, kterým by zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv stěžovatele, a přikázal mu, aby zahájil řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997.

Z uvedeného žalobního návrhu, obsahu žaloby a na základě výše citovaných ustanovení § 82 a § 79 s. ř. s. dle Nejvyššího správního soudu vyplývají pochybnosti, čeho se stěžovatel svou žalobou domáhal. Přestože výslovně zmínil potřebu ochrany před nezákonným zásahem a tomuto druhu ochrany odpovídá i prvá část žalobního petitu, z obsahu žaloby a druhé části petitu je zřejmé, že stěžovatel se domáhá ochrany před nečinností. Tento rozpor byl dále prohlouben při ústním jednání dne 25. 5. 2005, kdy zástupce stěžovatele ve svém závěrečném návrhu již žádal pouze uložení povinnosti žalovanému zahájit řízení o splnění podmínek neplatnosti daňového rozhodnutí.

Těchto pochybností si byl městský soud vědom, když v odůvodnění usnesení uvedl, že stěžovatel se obsahem žaloby domáhal ochrany proti nečinnosti. Městský soud však dospěl k závěru, že pokud se stěžovatel domáhá ochrany proti nečinnosti v řízení, které inicioval jako řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pak nemůže být úspěšný, neboť nečinnost v dané věci nelze označit za nezákonný zásah. Nejvyšší správní soud však tento závěr neshledal správným.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze z žádného ustanovení s. ř. s. dovodit povinnost navrhovatele závazně určit, dle jakého ustanovení či dílu tohoto zákona bude soud jeho návrh posuzovat, ani povinnost soudu být tímto případným návrhem vázán. Naopak, dle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem, za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že způsob poskytnutí ochrany (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli tvrzením žalobce.

Uvedený závěr nijak nezpochybňuje procesní postavení žalobce a jeho povinnosti jakožto účastníka řízení. Jeho prvotní povinností je podat soudu řádný návrh na zahájení řízení. Ustanovení § 37 odst. 3 s. ř. s. (zařazené v části třetí, hlavě prvé mezi obecnými

ustanoveními o řízení) stanoví, že z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, musí být podepsáno a datováno. Hlava druhá třetí části s. ř. s. pak v jednotlivých dílech (1 - 6) upravuje zvláštní druhy řízení, pro každé z nich stanoví i specifické náležitosti žalobního návrhu. Náležitosti žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 s. ř. s.) a žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu (§ 84 odst. 3 s. ř. s.) jsou v podstatě shodné. Žalobce je v obou případech povinen označit danou věc či zásah, vylíčit rozhodující skutečnosti, označit důkazy, jichž se dovolává, navrhnout výrok rozsudku. Uvedené povinnosti stěžovatel splnil, nesprávně však posoudil svou žalobní legitimaci dle § 82 s. ř. s. Žalobní legitimace je jak v řízení o ochraně proti nečinnosti, tak i v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, dána tvrzením žalobce. K podání žaloby na ochranu proti nečinnosti je legitimován ten, kdo tvrdí, že bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně; žalobní legitimace v řízení o ochraně před nezákonným zásahem se odvíjí od tvrzení, že dotyčný byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu.

Soud je po zahájení řízení povinen dle obsahu žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany tvrzení žalobce odpovídá, pokud tak nemůže bez pochybností učinit (například z důvodu rozporu mezi obsahem žaloby a navrhovaným typem řízení), pak je namístě odstranit tyto vady žaloby postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení předseda 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 řízení o takovém podání odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. Tento postup je zcela v souladu s povinností soudu posuzovat úkony účastníků dle jejich obsahu a nikoli formy.

Stěžovatel v žalobě podrobně popsal jednání žalovaného, kterým se cítil být zkrácen na svých právech. Obsahově toto jednání odpovídalo nečinnosti, neboť stěžovatel se domáhal, aby žalovaný zahájil řízení o jeho návrhu na osvědčení neplatnosti rozhodnutí. Stěžovatel pochybil, když nesprávně označil svůj návrh jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, což bylo v rozporu s obsahem žaloby, namítající nečinnost žalovaného. Jednalo se však o vadu odstranitelnou, soud nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, aniž by se pokusil tuto nesrozumitelnost postupem dle § 37 odst,. 5 s. ř. s. ujasnit. Městský soud byl povinen ujasnit si žalobní legitimaci v souladu s obsahem žaloby, nebyl vázán tvrzením stěžovatele, že ochrana mu má být poskytnuta v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího s. ř. s.

Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu je zcela v souladu s jeho předchozí judikaturou, kdy v obsahově totožných věcech sp. zn. 7 Afs 100/2004 a 7 Afs 84/2004 (jež stěžovatel zmínil v kasační stížnosti) dospěl ke stejnému rozhodnutí. Otázkou závaznosti volby druhu žaloby ze strany účastníka řízení se Nejvyšší správní soud zabýval i v rozsudku č. j. 2 Aps 3/2004 - 42 ze dne 4. 8. 2005, kde uvedl: *„… není v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z žalob (pozn.: jednalo se o konkurenci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu) bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu“*.

Nejvyšší správní soud na základě uvedených skutečností dospěl k závěru, že kasační stížností napadené usnesení městského soudu je nezákonné. Městský soud v Praze nesprávně posuzoval splnění podmínek pro ochranu proti nezákonnému zásahu, když obsah žaloby svědčil spíše o žalobní legitimaci na ochranu proti nečinnosti. Návrh stěžovatele byl soudem odmítnut, přičemž nebylo zřejmé, zda by v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu druhého

nemohl být posouzen meritorně. Kasační stížností namítaný důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je tedy důvodný, toto pochybení by však Nejvyšší správní soud byl povinen vytknout i z úřední povinnosti v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud napadené usnesení dle § 110 odst. 1 ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), v novém rozhodnutí o věci rozhodne uvedený soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 19. října 2006

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu