ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **VPI CZ, v.o.s.**, se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, insolvenční správkyně dlužníka KRATOLIA Trade a.s., se sídlem Žukovova 59/34, Ústí nad Labem - Střekov, zast. JUDr. Kateřinou Radostovou, advokátkou se sídlem Břehová 208/8, Praha 1, proti žalovaným: **1) Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, a **2) Finanční úřad pro Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 61/39, Ústí nad Labem, o žalobě ze dne 22. 4. 2016, ve znění opravy ze dne 13. 5. 2016 a doplnění ze dne 30. 8. 2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soud v Ústí nad Labem ze dne 26. 4. 2017, č. j. 15 Af 36/2016 - 62,

takto:

Usnesení Krajského soudu v v Ústí nad Labem ze dne 26. 4. 2017, č. j. 15 Af 36/2016 - 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba, kterou se domáhala

I. zrušení platebních výměrů ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785265/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785334/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785357/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785379/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785409/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785424/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785445/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785456/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785465/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785478/15/2501-50523-507095, ze

dne 29. 7. 2015, č. j. 1785490/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785502/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785517/15/2501-50523-507095, ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1785535/15/2501-50523-507095,

II. zrušení platebních výměrů na úrok z prodlení ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227083/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227084/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227085/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227086/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227087/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227435/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227463/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227482/15/2501-50523-507095, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2227488/15/2501-50523-507095;

III. Žalovaný č. 1 je povinen projednat odvolání žalobce č. 2 proti výše uvedeným platebním výměrům a platebním výměrům na úrok z prodlení v rozsahu příslušných ustanovení k opravným prostředkům dle daňového řádu. Žalovaný č. 1 a 2. jsou povinni zdržet se jakéhokoliv zadržování zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka a nakládání s nimi, žalovaný č. 2 je povinen zdržet se všech kroků směřujících ke krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení a zároveň vyvarovat se zneužití svého postavení jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení či jakékoliv další svévole při užití/využití/použití/započtení a jiném nakládání se zajištěnými/exekvovanými peněžními prostředky náležejícími do majetkové podstaty dlužníka;

IV. Žalovaný č. 1 je povinen pokračovat v odvolacím řízení proti výše uvedeným dodatečným platebním výměrům a platebním výměrům na úrok z prodlení vydaným žalovaným č. 2. Žalovaný je povinen vydat/vrátit zajištěné/exekvované peněžní prostředky náležející do majetkové podstaty;

V. Žalovaní jsou povinni zaplatit žalobkyni náhradu na nákladech soudního řízení ve výši dodatečné specifikace.

[2] V žalobě stěžovatelka uvedla, že podává žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. a žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., neboť vyrozuměním o právní moci ze dne 24. 2. 2014 došlo k zásahu do majetkové sféry žalobce č. 2 a ostatních věřitelů v rámci insolvenčního řízení vedeného u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod. sp. zn. KSUL 74 INS 13161/2015, včetně zásahu do ústavně garantovaných práv.

[3] Po obsáhlé rekapitulaci předcházejícího řízení stěžovatelka uvedla, proti kterým rozhodnutím podává žalobu dle § 65 s. ř. s., v čem spatřuje nečinnost (nepokračování v odvolacím řízení, v nevracení/nevydání zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka, v nepřihlášení veškerých pohledávek žalovaného č. 2 dle výše uvedených dodatečných platebních výměrů a platebních výměrů na úrok z prodlení do insolvenčního řízení a další nečinností, která vyplývá ze správního spisu a dalších jednání žalovaných, která jsou blíže vymezena v žalobě. V rámci žaloby proti nezákonnému zásahu napadla nezákonné zásahy a postupy žalovaných spočívající v

zastavení odvolacího řízení, zadržování zajištěných exekvovaných peněžních prostředků náležících do majetkové podstaty, přihlášení pouze některých pohledávek žalovaného číslo 2 dle výše uvedených dodatečných platebních výměrů a platebních výměrů na úrok z prodlení do insolvenčního řízení, krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení, ve zneužití postavení žalovaných jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení, v absolutní svévoli žalovaných při užití/ využití/ použití/ započtení zajištěných/ exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty a další zástavu a postupu žalovaných, které vyplývají ze správního spisu a další jednání žalovaných, které jsou blíže vymezen v žalobě.

[4] Žaloba dále obsahovala obsáhlý teoretický rozbor právní úpravy příslušných ustanovení daňového řádu (zejména §§ 168 odst. 4 a 243 odst. 2), a stejně tak obsáhlý návrh na jejich zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem.

[5] Krajský soud usnesením ze dne 10. 8. 2016, č. j. 15 Af 36/2016 - 29, v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. stěžovatelku vyzval, aby odstranila nedostatky žaloby ze dne 22. 4. 2016. Výslovně ji upozornil, že s ohledem na předestřený návrh výroku rozsudku, jakož i s přihlédnutím k samotnému obsahu žaloby, ji nelze jednoznačně podřadit pod žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, neboť žalobou jsou napadána toliko rozhodnutí orgánu prvního stupně (Finančního úřadu pro Ústecký kraj) a rozhodnutí odvolacího orgánu není vůbec označeno, přičemž v rámci správního soudnictví je projednatelná jen žaloba proti konečnému rozhodnutí, představující rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[6] Soud stěžovatelku upozornil, že podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků. V rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu není soud oprávněn k tomu, aby správnímu orgánu ukládal jakoukoli povinnost. Pokud by žaloba měla nadále představovat některý ze sedmi typů správní žaloby dle § 4 odst. 1 s. ř. s., a to právě např. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., je třeba ji doplnit, aby obsahovala veškeré zákonem požadované náležitosti a byla dostatečně určitá.

[7] K odstranění nedostatků žaloby byla soudem stanovena lhůta 15 dnů ode dne doručení daného usnesení s tím, že v závěru usnesení bylo uděleno i výslovné poučení, že pokud žaloba nebude ve stanovené lhůtě opravena a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud žalobu odmítne.

[8] Stěžovatelka na kvalifikovanou soudní výzvu k odstranění vad sice reagovala podáním ze dne 30. 8. 2016, v němž však nikterak neprovedla opravu své žaloby v intencích poučení, kterého se jí dostalo ze strany soudu. Nadále požadovala, aby soud vydal rozhodnutí s následujícím výrokem:

I. se prohlašuje, že vyrozumění žalovaného č. 1 ze dne 24. 2. 2016, č. j. 8733/16/5300-21441-702127, o nabytí právní moci rozhodnutí – výše citovaných 14 dodatečných platebních výměrů ze dne 29. 7. 2015, a to, že nabyla právní moci dne 22. 2. 2016, a že vyrozumění žalovaného č. 1 ze dne 24. 2. 2016, č. j. 8734/16/5300-21441-702127, o nabytí

právní moci rozhodnutí – výše citovaných 10 platebních výměrů ze dne 12. 11. 2015, a to, že nabyla právní moci dne 22. 2. 2016, jsou nicotná.

II. se prohlašuje, že výše citovaných 14 dodatečných platebních výměrů ze dne 29. 7. 2015 a že výše citovaných 10 platebních výměrů ze dne 12. 11. 2015, jsou nicotné.

III. žalovaný č. 2 je povinen zdržet se jakéhokoliv zadržování zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka a nakládání s nimi, zdržet se všech kroků směřujících ke krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení a zároveň vyvarovat se zneužití svého postavení jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení či jakékoliv další svévole při užití/využití/použití/započtení a jiném nakládání se zajištěnými/exekvovanými peněžními prostředky náležejícími do majetkové podstaty dlužníka.

IV. žalovaný č. 2 je povinen vydat/vrátit zajištěné/exekvované peněžní prostředky náležející do majetkové podstaty dlužníka.

I. eventuálně (varianta týkající se žaloby proti nezákonnému rozhodnutí žalovaného č. 1 [pozn. soudu – v podání ze dne 30. 8. 2016 nesprávně uvedeno žalovaného č. 2]) že: vyrozumění žalovaného č. 1 ze dne 24. 2. 2016, č. j. 8733/16/5300-21441-702127, o nabytí právní moci rozhodnutí – výše citovaných 14 dodatečných platebních výměrů ze dne 29. 7. 2015, a to, že nabyla právní moci dne 22. 2. 2016, a vyrozumění žalovaného č. 1 ze dne 24. 2. 2016, č. j. 734/16/5300-21441-702127, o nabytí právní moci rozhodnutí – výše citovaných 10 platebních výměrů ze dne 12. 11. 2015, a to, že nabyla právní moci dne 22. 2. 2016, se ruší.

II. výše citovaných 14 dodatečných platebních výměrů ze dne 29. 7. 2015 a výše citovaných 10 platebních výměrů ze dne 12. 11. 2015 se ruší.

III. žalovaný č. 2 je povinen zdržet se jakéhokoliv zadržování zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka a nakládání s nimi, zdržet se všech kroků směřujících ke krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení a zároveň vyvarovat se zneužití svého postavení jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení či jakékoliv další svévole při užití/využití/použití/započtení a jiném nakládání se zajištěnými/exekvovanými peněžními prostředky náležejícími do majetkové podstaty dlužníka.

IV. žalovaný č. 2 je povinen vydat/vrátit zajištěné/exekvované peněžní prostředky náležející do majetkové podstaty dlužníka.

eventuálně (varianta týkající se žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného č. 1 [pozn. soudu - v podání ze dne 30. 8. 2016 nesprávně uvedeno žalovaného č. 2]) že:

I. určuje se, že zásah žalovaného č. 1 spočívající v zastavení odvolacího řízení proti výše citovaným 14 dodatečným platebním výměrům ze dne 29. 7. 2015 a výše citovaným 10 platebním výměrům ze dne 12. 11. 2015 je nezákonný.

II. žalovanému č. 1 se zakazuje pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v zastavení odvolacího řízení proti výše citovaným 14 dodatečným platebním výměrům ze dne 29. 7. 2015 a výše citovaným 10 platebním výměrům ze dne 12. 11. 2015, když se zároveň přikazuje, aby žalovaný č. 2 obnovil stav před těmito zásahy.

III. žalovaný č. 2 je povinen zdržet se jakéhokoliv zadržování zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka a nakládání s nimi, zdržet se všech kroků směřujících ke krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení a zároveň vyvarovat se zneužití svého postavení jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení či jakékoliv další svévole při užití/využití/použití/započtení a jiném nakládání se zajištěnými/exekvovanými peněžními prostředky náležejícími do majetkové podstaty dlužníka.

IV. žalovaný č. 2 je povinen vydat/vrátit zajištěné/exekvované peněžní prostředky náležející do majetkové podstaty dlužníka.

eventuálně (varianta týkající se žaloby na ochranu před nečinností žalovaného č. 1 [pozn. soudu - v podání ze dne 30. 8. 2016 nesprávně uvedeno žalovaného č. 2]) že:

I. žalovaný č. 1 je povinen zdržet se nečinnosti v odvolacím řízení vedeném proti výše citovaným 14 dodatečným platebním výměrům ze dne 29. 7. 2015 a výše citovaným 10 platebním výměrům ze dne 12. 11. 2015, když se mu zároveň ukládá, aby vydal rozhodnutí o odvolání proti výše citovaným 14 dodatečným platebním výměrům ze dne 29. 7. 2015 a výše citovaným 10 platebním výměrům ze dne 12. 11. 2015.

II. žalovaný č. 2 je povinen zdržet se jakéhokoliv zadržování zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka a nakládání s nimi, zdržet se všech kroků směřujících ke krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení a zároveň vyvarovat se zneužití svého postavení jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení či jakékoliv další svévole při užití/využití/použití/započtení a jiném nakládání se zajištěnými/exekvovanými peněžními prostředky náležejícími do majetkové podstaty dlužníka.

III. žalovaný č. 2 je povinen vydat/vrátit zajištěné/exekvované peněžní prostředky náležející do majetkové podstaty dlužníka.

eventuálně (varianta týkající se přímé žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. 2 [pozn. soudu - v podání ze dne 30. 8. 2016 nesprávně uvedeno žalovaného č. 1]) že:

I. výše citovaných 14 dodatečných platebních výměrů ze dne 29. 7. 2015 a výše citovaných 10 platebních výměrů ze dne 12. 11. 2015 se ruší.

II. žalovaný č. 2 je povinen zdržet se jakéhokoliv zadržování zajištěných/exekvovaných peněžních prostředků náležejících do majetkové podstaty dlužníka a nakládání s nimi, zdržet se všech kroků směřujících ke krácení ostatních věřitelů v insolvenčním řízení a zároveň vyvarovat se zneužití svého postavení jakožto správního orgánu v insolvenčním řízení či jakékoliv další svévole při užití/využití/použití/započtení a jiném nakládání se

zajištěnými/exekvovanými peněžními prostředky náležejícími do majetkové podstaty dlužníka.

III. žalovaný č. 2 je povinen vydat/vrátit zajištěné/exekvované peněžní prostředky náležející do majetkové podstaty dlužníka.

[9] S ohledem na shora uvedené byl krajský soud nucen konstatovat, že správní soudy nejsou povolány k tomu, aby namísto žalobců direktivně vymezovaly typ správní žaloby a vybíraly z různě navržených petitů, v daném případě hned dokonce v pěti variantách o 4 až 5 bodech ve vztahu k hned 3 typům správních žalob (žaloba proti rozhodnutí, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem a žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu). Bylo na stěžovatelce, obzvláště když byla právně zastoupena a ze strany soudu se jí dostalo kvalifikovaného poučení o tom, v jakém směru je třeba upravit její žalobu tak, aby byla meritorně projednatelná, aby vady žaloby v požadovaném směru odstranila.

[10] Stěžovatelka přes kvalifikovanou výzvu soudu přesný typ správní žaloby s patřičným žalobním petitem nevymezila. Tím se z odstranitelných nedostatků žaloby staly neodstranitelné nedostatky podmínek řízení v podobě nevymezení předmětu řízení, o němž by soud v rámci správního soudnictví mohl vést soudní řízení. Absence přesného vymezení předmětu řízení brání soudu vymezit přesný okruh účastníků na žalované straně, relevantní skutkový a právní stav a také rozsah přezkumu činnosti žalovaného správního orgánu. Soud proto s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) v návaznosti na § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobu ze dne 22. 4. 2016 ve znění opravy chyby ze dne 13. 5. 2016 a ve znění doplnění ze dne 30. 8. 2016 napadeným usnesením odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné a v rozporu se základním právem na přístup k soudu a soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

[12] Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 (jedná se zřejmě o rozsudek rozšířeného senátu, pozn. NSS), vyplývá, že ve správním soudnictví není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu správního řádu bude soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným návrhem vázán. 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, nikoliv tvrzením žalobce.

[13] Krajský soud se nezaobíral podstatou samotné správní žaloby, a proto je jeho rozhodnutí nezákonné. Stěžovatelka navíc nebrojila pouze proti rozhodnutí, tj. žalobou dle § 65 s. ř. s., a už vůbec nebrojila proti vyrozumění odvolacího finančního ředitelství o nabytí právní moci žalobou napadených rozhodnutí.

[14] Co do podstaty stěžovatelka brojila primárně proti skutečnosti, že odvolací finanční ředitelství zastavilo řízení o jí podaných odvoláních, v důsledku čehož došlo k tomu,

že dodatečné platební výměry a platební výměry nabyly právní moci, o čemž byla stěžovatelka následně vyrozuměna prostřednictvím vyrozumění o nabytí právní moci. V žalobě jasně uvedla, že samotná rozhodnutí o zastavení odvolacích řízení jí nikdy doručena nebyla, navíc existuje pochybnost, že tato byla formálně vydána.

[15] I přes to, krajský soud stěžovatelku v usnesení k doplnění žaloby vyzval, aby uvedla, zda žalobou skutečně napadá rozhodnutí prvostupňová, nebo zda žaloba směřuje proti rozhodnutím odvolacího orgánu. Pokud správní žaloba směřuje proti rozhodnutím druhoinstančního orgánu, měla identifikovat napadená rozhodnutí (datem, číslem jednacím a datem doručení) a předložit je soudu. Stěžovatelka však mohla tato rozhodnutí identifikovat jen vyrozuměními o nabytí právní moci. Má za to, že napadnout žalobou lze i neformalizovaná rozhodnutí, pakliže se dotýkají její právní sféry, jakož i sféry třetích osob, což v žalobě podrobně odůvodnila. Odkázala např. na rozhodnutí NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, či rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 233/02.

[16] Usnesení k odstranění vad žaloby neobsahovalo nic stran žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a žaloby na ochranu před nečinnosti žalovaného. Stěžovatelka v doplnění uvedla, že primárně žaloba směřuje proti rozhodnutím o zastavení odvolacího řízení, s tím, že napadá i prvostupňová rozhodnutí, ovšem toliko jako podnět správnímu soudu K tomuto požadavku směřoval i v pořadí druhý petit (I. a II. správní žaloby včetně jejího doplnění).

[17] Stěžovatelka namítala i nicotnost těchto rozhodnutí, čemuž odpovídal v pořadí první formulovaný petit – pod body I. a II. správní žaloby včetně jejího doplnění) a to proto, že nicotnost rozhodnutí předchází jeho nezákonnosti. V nevypořádání se s otázkou nicotnosti napadených rozhodnutí spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

[18] Vzhledem k tomu, že dílčí žaloby se týkaly i v nich vymezených nezákonných zásahů a nečinnosti, formulovala stěžovatelka tomu odpovídající petit pod body III. a IV. správní žaloby ve znění jejího doplnění. Pod bodem 32 kasační stížnosti pak uvádí, že nečinnostní žalobu podala čistě z procesní opatrnosti.

[19] Důvody všech výše uvedených alternativ podrobně a srozumitelným způsobem rozvedla v doplnění žaloby a vyzvala krajský soud, aby pro případ, že by měl žalobu nadále za nesrozumitelnou, jí konkrétním způsobem vyzval k odstranění. Všechny skutkové okolnosti byly řádně vylíčeny.

[20] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Navrhuje kasační stížnost zamítnout pro nedůvodnost.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout

z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[22] Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, lze uplatnit pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Naplnění tohoto důvodu může založit i to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128), či že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka spatřuje v nevypořádání námitky nicotnosti napadených rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Usnesení krajského soudu splňuje veškerá kritéria přezkoumatelnosti. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je řádně odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Odmítl-li soud žalobu pro nesplnění podmínek řízení, tj. bez jejího věcného projednání, nemohl se zabývat žádnou z v žalobě uplatněných námitek. Nicotnost napadených prvostupňových rozhodnutí by mohla být posuzována pouze v rámci meritorního přezkumu žaloby podané dle § 65 s. ř. s., k čemuž však zjevně nedošlo. Za takové rozhodnutí pak rozhodně nelze považovat vyrozumění o nabytí právní moci.

[25] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s krajským soudem v tom, že stěžovatelkou podaná žaloba nebyla způsobilá k projednání. Jediné, co lze o podané žalobě konstatovat, je její obsáhlost. Navzdory 29 stranám je však naprosto nesrozumitelná a z jejího obsahu není možné určit žalobní typ, rozsah požadovaného soudního přezkumu či právní důvody, pro které mají být napadené úkony či nečinnost správních orgánů považovány za nezákonné. Z obsahu žaloby nelze určit, zda jde o kumulativně pojaté podání tří základních typů žalob (dle §§ 65, 79, 82 s. ř. s.), nebo zda kromě žalob proti rozhodnutí a nečinnosti (což se však v rámci jednoho řízení před správními orgány logicky vzájemně vylučuje) jde o jednu či více žalob v rámci ochrany poskytované dle § 82 s. ř. s.

[26] Stěžovatelka se hluboce mýlí zejména v tom, že by snad sám krajský soud měl namísto ní určovat žalobní typ, pátrat po existenci napadeného rozhodnutí či vybrat z množiny různorodých nezákonnosti tu, kterou se bude zabývat, nemluvě o rozsahu, ve kterém tak bude činit. Soudní řád správní nebrání, aby petit byl formulován jako alternativní nebo eventuální. Běžně se to děje např. u zásahových žalob, kde se s ohledem na nejistotu o skutkovém stavu věci může žalobce primárně domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně, pokud zásah v mezidobí skončí, bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48).

[27] Jinak tomu je ovšem v situaci, kdy se žalobce domáhá „eventuálním“ návrhem rozhodnutí ve formě dvou či dokonce tří různých žalobních typů, typicky proto, že si není jist, jaký žalobní typ má správně zvolit. Ve správním soudnictví se žalobní petity s kumulativními požadavky, co se týče různých žalobních typů, neřídí stejnými zásadami jako v civilním řízení. Podal-li tedy žalobce fakticky dvě různé žaloby jedním podáním, například nečinnostní a zásahovou žalobu (soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem), nemůže si soud vybírat, o kterém návrhu rozhodne, a o kterém nikoliv. Naopak, musí rozhodnout o všech návrzích (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). Právo na přístup k soudu není bezbřehé. Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní odpovědnost, a je-li zastoupen právním profesionálem, tak i alespoň základní orientace v procesních předpisech. Je to žalobce, kdo je povinen srozumitelným způsobem uvést, co po soudu žádá a z jakých právních důvodů. Soud za něj nesmí nahrazovat projev vůle a domýšlet, čeho se vlastně domáhá.

[28] Soudní ochrana je subsidiární jednak tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že rozhodnutím, konáním, případně nečinností veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Jde o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastaly, a aby je řešily k tomu kompetentní správní orgány. Pokud příslušné předpisy takové prostředky upravují, je stěžovatelka povinna je před podáním žaloby vyčerpat.

[29] Subsidiární je však soudní ochrana i v rámci jednotlivých žalobních typů. Primát hraje žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., a to po vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud zákon takové upravuje. Předmětem přezkumu je tedy vždy existující formalizované rozhodnutí. Nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Účastník řízení si nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[30] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotyčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[31] Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou

žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotyčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

[32] Stěžovatelkou uváděný rozsudek rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 4 As 3/2008 na nyní projednávaný případ nedopadá, neboť předmětem posuzování rozšířeného senátu nebyla vůbec otázka výběru žalobního typu, ale otázka obsahových náležitostí uplatněného žalobního bodu, což je zcela jiná právní otázka. V tomto rozsudku navíc soud stěžovatelkou v kasační stížnosti citovanou pasáž nenalezl.

[33] Namísto, aby stěžovatelka v žalobě uvedla skutečnosti, které jsou pro projednání jednotlivých žalob nezbytné, rozsáhle popisuje průběh jiných řízení (vydání zajišťovacích příkazů a uplatněnou žalobní argumentace v následném soudní řízení), jakož i další okolnosti, které nejsou relevantní.

[34] V žalobě je také slučováno neslučitelné. Stěžovatelka např. navrhuje přezkoumat rozhodnutí, o kterých neví, zda existují [ta zřejmě nebyla nikdy vydána (ani v deklaratorní formě), protože v pojetí správců daně, resp. dle vyjádření žalovaného k zastavení odvolacích řízení došlo s nejvyšší pravděpodobností dle § 243 daňového řádu, tj. ze zákona], nesprávně zaměňuje neexistenci písemného formalizovaného aktu za pouhý nedostatek formy existujícího, resp. vydaného rozhodnutí (vyrozumění o právní moci rozhodnutí lze jen těžko chápat jako rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení, proti kterému by bylo možné brojit žalobou dle § 65 s. ř. s.) a naprosto nesprávně se domnívá, že tyto skutečnosti má namísto ní ověřovat soud. Některé z požadovaných petitů neodpovídají pravomoci soudu ve správním soudnictví, většina pak neodpovídá ani jednotlivým žalobním typům. V rámci nečinnosti žaloby např. požaduje vrátit finanční prostředky, přihlásit pohledávky do insolvenčního řízení, zdržet se jakéhokoliv zadržování finančních prostředků náležejících do majetkové podstaty, nic z toho však § 79 s. ř. s. neumožňuje. Soudní řád správní neupravuje ani podnět ani dílčí žalobu, které stěžovatelka popisuje v kasační stížnosti.

[35] Pravdivá nejsou kasační tvrzení, dle kterých vůbec nebrojila proti vyrozumění odvolacího finančního ředitelství o nabytí právní moci žalobou napadených rozhodnutí. V žalobě ze dne 22. 4. 2016 pod bodem II. 2 uvedla, že k zásahu do majetkové sféry došlo právě tímto vyrozuměním, a od doručení tohoto vyrozumění odvíjela včasnost žaloby dle § 65 s. ř. s. V doplnění žaloby ze dne 30. 8. 2016 se jedním ze svých mnoha petitů dokonce domáhala vyslovení nicotnosti vyrozumění popř. jeho zrušení.

[36] Vůbec pak neuvádí, kdy mělo dojít k tvrzeným nezákonným zásahům, v čem konkrétně spočívaly, kdy se o nich dozvěděla a z jakých skutkových a právních důvodů je považuje za nezákonné, zásahy zaměňuje za nečinnost, neuvádí, zda vyčerpala opravné prostředky v řízení před správními orgány, případně, že tak učinit nemusela.

[37] Pro účely posouzení včasnosti žaloby dle § 82 s. ř. s. si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se událo, jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud vskutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, nemůže soud včasnost žaloby posoudit (blíže srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42).

[38] Výše uvedené beze zbytku platí i pro doplnění žaloby učiněné na výzvu soudu. V tomto doplnění se stěžovatelka výslovně domáhala, aby za ni soud vymezil typ správní žaloby a vybíral z různě navržených petitů (v pěti variantách o 4 až 5 bodech ve vztahu ke hned 3 typům správních žalob). Takovým postupem soudem vytýkané nedostatky vskutku neodstranila.

[39] Krajský soud však v usnesení k doplnění žaloby pochybil, protože stěžovatelku řádně nepoučil, resp. poučil ji jen o náležitostech žaloby podané dle § 65 s. ř. s., což mohlo mít vliv na zákonnost napadeného usnesení. Nutno připomenout, že soud skutečně nemohl předpokládat, že se stěžovatelka domáhá žalobou dle § 65 s. ř. s. zrušení aktu, který ve skutečnosti neexistuje, resp. spíše ani sama neví, zda došlo k zastavení odvolacího řízení ze zákona, nebo rozhodnutím žalovaného, a že v konečném důsledku zřejmě za rozhodnutí ve věci samé nesprávně považuje vyrozumění o nabytí právní moci.

[40] Z obsahu žaloby spíše vyplývá, že stěžovatelka podává kumulativně vedle žalob dle § 65 s. ř. s. s i žaloby na ochranu proti nečinnosti a dále z obsahu i petitů vyplývalo, že podává i několik žalob proti různě označeným nezákonným zásahům. Tvrdí-li stěžovatelka v kasační stížnosti, že hlavní námitkou zůstává, že žalovaný o podaných odvoláních meritorně nerozhodl, není zřejmé, proč podává žaloby dle § 65 s. ř. s. a s touto námitkou nesouvisející žaloby dle § 82 s. ř. s.

[41] V dalším řízení proto krajský soud stěžovatelku vyzve k tomu, aby nejprve upřesnila počet a typ žalob, které podává, a poučí ji, jaké náležitosti musí obsahovat žaloba dle § 79 s. ř. s. a žaloba dle § 82 s. ř. s., včetně odpovídajících petitů (poučení krajského soudu o náležitostech žaloby dle § 65 s. ř. s. považuje NSS za vyčerpávající). Vyzve ji i k doložení toho, že před podáním žaloby (žalob) vyčerpala opravné prostředky v řízení před správními orgány, případně k uvedení právní argumentace, proč tak nebyla povinna učinit, jakož i k uvedení zejména právních důvodů, pro které považuje namítané zásahy či nečinnost za nezákonné. Soud stěžovatelku vyzve i k uvedení skutečností umožňující posouzení včasnosti žalob.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 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 7. února 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu