

Úprava zvoleného žalobního typu

Povinnost soudu vyzvat žalobce k případné úpravě zvoleného žalobního typu, užije-li typ nesprávný, není absolutní. Výzva k překvalifikování žalobního typu není nutná především tehdy, pokud by ani po její úpravě zjevně nebyly splněny podmínky řízení.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky sp.zn. 8 Afs 183/2019)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobkyně: CRISTAL PALACE a. s., se sídlem M.L., zastoupená Mgr. J.M., advokátem se sídlem P., proti žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje, se sídlem K.V., ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, čj. 57 A 170/2018-20, tak, že usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, čj. 57 A 170/2018-20, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhala, aby Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) žalovanému uložil povinnost „ukončit neoprávněné zadržování vratky místního poplatku z ubytovací kapacity v nestátních zdravotnických zařízeních žalobce v celkové výši 1.270.651, Kč“. Žalobkyně provozuje hotely, v jejichž rámci poskytuje zdravotní péči. Za lůžka sloužící k výkonu činnosti nestátního zdravotnického zařízení odvedla místní poplatky. Učinila tak ale z důvodu nejasného výkladu § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. [565/1990 Sb.](#), o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o místních poplatcích“). Později ale spolu s podstatnou částí „odvětvové praxe“ dospěla k názoru, že nelze vybírat místní poplatky za ubytovací kapacity z té části hotelových lůžek, která slouží pro výkon činnosti zdravotnického zařízení. Požádala proto o vrácení odvedeného poplatku. Městský úřad Mariánské Lázně (dále „správní orgán I. stupně“) ani žalovaný jako odvolací orgán její žádosti nevyhověli. Věc se opakovaně zabýval krajský soud, který rozhodnutí žalovaného zrušil a dal žalobkyni za pravdu, že z lůžek sloužících pro lázeňské účely se místní poplatek neodvádí, byť by byla umístěna v zařízení hotelového typu. Žalovaný ani přesto žádosti o vrácení poplatku stále nevyhověl. V tom spatřuje žalobkyně nezákonný zásah do veřejného subjektivního práva nebýt vystaven povinnosti odvádět místní poplatek, resp. obdržet v přiměřené lhůtě přeplatek poplatku odvedeného bez zákonného důvodu, a dále do práva, aby vůči ní žalovaný postupoval v souladu se zásadami daňového (poplatkového) řízení.

[2] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je podle něj nepřijatelná, protože žalobkyně disponuje jinými právními prostředky k ochraně svých práv. V případě, že o žádosti o vrácení místního poplatku správní orgány nerozhodnou, lze se bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti. Jestliže správní orgány o žádosti rozhodnou, ale pro žalobkyni nepříznivě, lze se proti rozhodnutí bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Prostor pro zásahovou žalobu si lze představit tam, kde správní orgán vydal kladné rozhodnutí o žádosti o vrácení přeplatku, ale správce daně (poplatku) jej přesto žadateli nepoukázal. Žalobkyně ale nic takového netvrdí. Z žaloby plyne, že po vydání předchozího rozsudku krajského soudu se věc vrátila do stadia řízení o odvolání a k žádnému obratu stran náhledu

správních orgánů na žádost žalobkyně nedošlo.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Rekapituluje předně dosavadní průběh správního řízení i předchozích řízení soudních a shrnuje důvody, které ji vedly k podání žaloby. Ve vztahu k napadenému usnesení krajského soudu tvrdí, že nemůže být nucena vyčkávat do doby, než žalovaný vydá rozhodnutí, které by mohla napadnout správní žalobou. Přestože krajský soud opakovaně zrušil rozhodnutí žalovaného a ztotožnil se s argumentací stěžovatelky, žalovaný opakovaně nachází způsoby, jak stěžovatelce přeplatek nevrátit. Řízení prodlužuje již šestým rokem. Stěžovatelka nemůže být nucena podat nečinnostní žalobu tam, kde správní orgán patrně činí všechny kroky k tomu, aby nemusel v souladu s judikovaným právním názorem rozhodnout v její prospěch. Závěry krajského soudu jsou nesprávné, formalistické a nechrání zájem stěžovatelky jako subjektu, který je v právu.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Plně se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Nesouhlasí s tvrzením, že nemá zájem vydat ve věci rozhodnutí. Důvodem, proč doposud rozhodnutí nevydal, je pouze to, že jde o velice skutkově a právně složitou věc a je nucen se opakovaně vypořádávat s mnoha námitkami stěžovatelky a se závěry soudů.

[5] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou. Argumentace žalovaného je podle ní účelová a tvrzení o možnosti využití jiných prostředků ochrany je až téměř cynické. Žalovaný v rámci řízení o odvolání kontinuálně mění svou argumentaci, postoj a procesní taktiku podle toho, jak se mu to hodí. Stěžovatelka popsala průběh správního řízení a průtahy, které v něm spatřuje. Má za to, že všech prostředků ochrany práva využila. I přesto je spor i po šesti letech na mrtvém bodu. Žalovaný řízení neúměrně natahuje a využívá skulin v právním řádu, aby nemusel žádosti vyhovět. Pokud toto jednání není zásahem do práv stěžovatelky, nedovede si představit, co jiného by již zásah zakládalo.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila důvody s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a b) ř. s. K tomu je nutno předeslat, že napadá-li kasační stížnost usnesení o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, nebo usnesení ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47, č. 625/2005 Sb. NSS). Kasační soud se tedy v takové situaci může zabývat pouze zákonností odmítnutí žaloby a nepřísluší mu se jakkoliv vyslovovat k meritu věci. Pro kasační řízení je bez významu též rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2020 (tedy vydané později než napadené usnesení krajského soudu), které v průběhu řízení o kasační stížnosti zaslal zdejšímu soudu a z něhož plyne, že odvolání stěžovatelky opět zamítl. Lze dodat, že § 103 odst. 1 písm. e) ř. s. konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 As 47/2016-39).

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, které by musel zohlednit z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 ř. s.). Je povinen přihlídnout především k případným vadám řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) ř. s.].

[9] V tomto ohledu především nelze přehlédnout, že krajský soud napadeným usnesením žalobu

odmítl s odkazem na existenci jiných právních prostředků ochrany práv stěžovatelky. Poukázal na to, že stěžovatelka žalobu jako zásahovou označila, uvedla odpovídající petit, odkazovala na zákonná ustanovení týkající se tohoto žalobního typu a opakovně v ní o „nezákonném zásahu“ hovoří. Zdůraznil, že o vrácení přeplatku rozhoduje správce daně formou rozhodnutí, jehož vydání se lze domoci žalobou nečinností, případně se proti takto již vydanému rozhodnutí dá bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. Krajský soud k tomuto závěru dospěl, aniž by stěžovatelku se svým náhledem na nepřijatelnost žaloby a existenci jiného možného právního způsobu ochrany (nesprávnou volbu žalobního typu) jakkoliv upozornil či jí v této souvislosti poskytl poučení a umožnil jí reagovat např. změnou žaloby.

[10] V této souvislosti je nutno připomenout judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že mylně zvolil nesprávný žalobní typ, a to nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby (viz rozsudek ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Ačkoli byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15. 5. 2018, zrušovací důvody se citovaného závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se jej přidržel i v další rozhodovací činnosti (viz např. rozsudek ze dne 21. 3. 2019, čj. 10 Afs 190/2017-36).

[11] Výše reprodukováný závěr rozšířeného senátu následně potvrdil také Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18 ze dne 14. 8. 2019. V něm zdůraznil, že před odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu je povinností soudu poučit účastníka řízení, 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 by představoval tzv. překvapivé rozhodnutí. Odmítne-li tedy správní soud žalobu z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro účastníka řízení žádným způsobem předvídatelná, dopustí se porušení práva účastníka na přístup k soudu. Respektování takového postupu po správních soudech vyžaduje i navazující judikatura Ústavního soudu (viz např. též nálezy sp. zn. III. ÚS 389/19 ze dne 7. 1. 2020).

[12] Ačkoliv jsou v nyní projednávané věci námitky stěžovatelky pojímány se k možnosti využití jiných právních prostředků ochrany (žalobních typů) spíše obecného charakteru, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné v reakci na ně (v obdobné míře obecnosti) uvést, že především sdílí východiska krajského soudu týkající se subsidiární povahy zásahové žaloby ve vztahu ke zbývajícím žalobním typům předpokládaným soudním řádem správním (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je proto nutné vyjasnit, zda se nelze soudní ochrany domáhat prostřednictvím jiného žalobního typu. Jak krajský soud v této souvislosti rovněž správně uvedl, správní orgány o žádosti o vrácení přeplatku na místním poplatku vydávají rozhodnutí, které je soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 5 Afs 116/2013-39, nebo ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 Afs 201/2018-27). V kontextu nyní posuzované věci, v níž stěžovatelka usiluje o to, aby žalovaný vyhověl její žádosti o vrácení místního poplatku, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem také v tom, že prostředkem nápravy může být i žaloba proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Tou lze dosáhnout toho, aby soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, je-li nečinný. Jestliže žalovaný takové rozhodnutí ve věci vydá a stěžovatelka s jeho závěry nesouhlasí (např. z důvodu, že žalovaný nerespektuje závazný právní názor vyjádřený v dřívějším rozsudku krajského soudu vydaného v téže věci), může se proti takovému rozhodnutí žalovaného bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí

podle § 65 a násl. s. ř. s. Pouhá stěžovatelčina pochybnost o ochotě žalovaného respektovat rozsudky krajského soudu není skutečností, která by měla mít jakýkoliv vliv na posouzení správnosti zvoleného žalobního typu, resp. důvodem, proč by v posuzované věci měla být navzdory výše uvedenému správným žalobním typem zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. Případná škoda, která by stěžovatelce mohla vzniknout v důsledku tvrzeného (opakovaného) nezákonného postupu správních orgánů nemůže být předmětem přezkumného soudního řízení správního.

[13] I přes nedůvodnost kasačních námitek pojících se k posouzení správnosti zvoleného žalobního typu ze strany krajského soudu je však ve světle výše již rekapitulovaných požadavků judikatury nutno setrvat na tom, že napadené usnesení je zatíženo vadou, která způsobuje jeho nezákonnost. Krajský soud totiž bez dalšího nemohl odmítnout žalobu stěžovatelky jen proto, že se v ní stěžovatelka mylně domáhala soudní ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani krajským soudem zdůrazňovaná skutečnost, že stěžovatelka žalobu jako zásahovou formulovala, resp. v předchozích soudních řízeních brojila proti rozhodnutím žalovaného žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Výše již citovaná judikatura se totiž netýká situace, kdy by nebylo jasné, jaký žalobní typ má žalobce použít, ale naopak dopadá právě na situaci, kdy žalobce mylně zvolí žalobní typ nesprávný. Povinností krajského soudu tedy bylo předestřít stěžovatelce (poučit ji o tom), jak na povahu napadeného postupu (nečinnosti) žalovaného nahlíží (včetně odkazu na právní úpravu či judikaturu), a umožnit jí upravit žalobní tvrzení a petit. Nastíněním možného postupu při změně žalobního typu (včetně případného analogického užití § 95 zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu) se již judikatura zdejšího soudu taktéž zabývala (viz např. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS).

[14] Lze dodat, že povinnost soudu vyzvat žalobce k případné úpravě zvoleného žalobního typu, užije-li typ nesprávný, samozřejmě není absolutní. Výzva k překvalifikování žalobního typu není nutná především tehdy, pokud by ani po její úpravě zjevně nebyly splněny podmínky řízení (viz např. výše již citovaný náleznález sp. zn. II. ÚS 2398/18). Nejeví se však (zejména pokud jde o možnost bránit se žalobou nečinností), že by to byl případ nyní projednávané věci. Ostatně pokud by krajský soud nenaplnění podmínek řízení v případě jiných v úvahu přicházejících žalobních typů dospěl, měl by to v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelně vyložit, což se v nyní projednávané věci taktéž nestalo.

[15] S ohledem na výše uvedené tedy nezbývá, než uzavřít, že pokud krajský soud v dané věci nepostupoval výše předestřeným způsobem a bez dalšího přímo přistoupil k odmítnutí žaloby, zatížil dané řízení vadou, která má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené a možnou změnu žalobního typu (předmětu soudního přezkumu) se Nejvyšší správní soud již nemohl zabývat dalšími uplatněnými kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy především bude na krajském soudu, aby postupoval předestřeným způsobem, a setrvá-li na svém náhledu na povahu napadeného postupu žalovaného a na možné jiné právní prostředky ochrany, aby stěžovatelku vyzval k úpravě žaloby a v návaznosti na to (a případnou reakci stěžovatelky) se žalobou znovu zabýval.

Další články:

- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)
- [Telekomunikace](#)
- [Účelová komunikace \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Územní plán \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vyhoštění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Restituce \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zdravotní služby \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta](#)
- [Územní plán](#)