



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Easy Working s.r.o.**, se sídlem Sokolská třída 1615/50, Ostrava, zast. JUDr. Jaromírem Leimbergerem, advokátem se sídlem Česká 168/15, Brno, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem Na Jízdárně 3163/3, Ostrava, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 9. 2014, č. j. 22 A 77/2014 – 22,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 9. 2014, č. j. 22 A 77/2014 – 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který nevyhověl její žalobě a zamítl ji. Žalobou se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti a průtazích žalovaného při daňových kontrolách daně z přidané hodnoty za měsíce duben, červenec, srpen a září 2012.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku zaujal názor, že nelze podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá-li se daňový subjekt ochrany před nečinností či před účelovým prodlužováním daňové kontroly zahájené podle § 90 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „daňový řád“). Právním prostředkem ochrany v takovém případě shledává žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (dále jen „nečinnostní žaloba“), a to navzdory judikatuře Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS, a zejména rozsudky ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012 – 52, publ. pod č. 2729/2013 Sb. NSS, a ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Ans 11/2012 – 59; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] Shrnul, že dosavadní judikatura správních soudů (i Nejvyššího správního soudu) dospívá k závěru, že v případě, kdy je možno skončit řízení pouze rozhodnutím, je právním prostředkem ochrany proti průtahům správního orgánu v řízení nečinnostní žaloba. Tato judikatura byla mnohokrát aplikována i pro případ nečinnosti správce daně v rámci vytýkacího řízení dle § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSDP“). Uvedené se soud snažil aplikovat i na daňovou kontrolu, která byla zahájena před prvním vyměřením daně. Na základě zákonných ustanovení dospěl k závěru, že jakýkoli postup před vyměřením daně (ať už se jedná o postup k odstranění pochybností či daňovou kontrolu, jakož i při vyměření daně podle daňového přiznání) končí vydáním rozhodnutí. Daňová kontrola zahájená na základě § 90 odst. 3 daňového řádu, tedy zahájená „překlopením“ z postupu k odstranění pochybností a tudíž před prvním vyměřením daně, musí bez výjimky vyústit do vydání platebního výměru. Naplňuje všechny předpoklady § 79 odst. 1 s. ř. s. a nic nebrání tomu, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé.

[4] Stěžovatelka z uvedených důvodů zvolila nevhodný prostředek obrany. Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) není, dle krajského soudu, prostředkem ochrany proti tvrzené nečinnosti žalovaného a účelovému prodlužování daňové kontroly zahájené dle § 90 odst. 3 daňového řádu, tudíž žaloba nemohla být úspěšná a byla zamítnuta.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Důvody kasační stížnosti byly konkretizovány podáním ze dne 3. 12. 2014.

[6] Stěžovatelka v první řadě shrnula poměrně složitý průběh daňového řízení a upozornila na další souběžně vedená řízení týkající se týchž daňových kontrol u Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu. V oddíle nazvaném „Odůvodnění kasační stížnosti“ konstatovala, že s ní žalovaný již více než rok nekomunikuje, což je v rozporu s § 38 odst. 2 daňového řádu.

[7] S ohledem na skutečnost, že krajský soud se vůbec nezabýval věcnou argumentací obsaženou v žalobě a vyřešil celou věc procesně, stěžovatelka se rovněž držela procesní stránky věci. Uvedla, že podání nečinnostní žaloby zvažovala, nakonec se však s ohledem na aktuální judikaturu přiklonila k podání žaloby zásahové. K tomu citovala již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ans 11/2012, z něhož dovozuje, že kontrola se dá nejen nezákonně zahájit, ale i vést. Jelikož soud zaujal jiný právní názor, cítí se stěžovatelka jako divák v souboji soudů o správný výklad zákona. Navíc trvat na striktním použití jednoho či druhého typu žaloby je v tomto případě přepjatě formalistické, když oba typy žalob vedou ke stejnému cíli. V každém případě by správce daně musel ukončit kontrolu a vydat platební výměr. Závěrem upozornila na nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3106/13 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), z něhož dovozuje, že soudy mají přednostně hledat způsoby, které umožní věcné projednání podání. Má za to, že podala zásahovou žalobu na průtahy a nečinnost správce daně v daňových kontrolách v souladu s platnou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Jejím zamítnutím krajský soud porušil ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě zahájení daňové kontroly před prvním vyměřením daně jde o jinou situaci, než pokud by se jednalo o daňovou kontrolu po vyměření daně. V posuzovaném případě připadá v úvahu využití nečinnostní žaloby,

pokračování

když správce daně má povinnost vydat ve věci rozhodnutí, proto nebylo případné podat žalobu zásahovou. Upozornil dále, že stěžovatelka se v žalobním petitu domáhala ukončení daňových kontrol, nikoli vydání rozhodnutí o stanovení daně. Podle obsahu tak nelze usuzovat, že by se domáhala nečinnosti žalovaného. Ve skutečnosti, že ne zvolila nečinnostní žalobu, nelze vidět pouze formální pochybení, které by bylo možno spatřovat v případě, kdy by žalobu označila jako zásahovou, ale domáhala by se vydání rozhodnutí. V kasační stížnosti zmiňovaný náleží Ústavního soudu nedopadá na posuzovaný případ, jelikož posuzovaná žaloba nebyla neurčitá ani nejasná. Součinnost soudu při odstraňování vad podání nelze interpretovat jako povinnost postupovat tak, aby byl žalobce úspěšný. Nevhodná formulace žalobního návrhu jde k tíži stěžovatelky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Předmětem kasačního přezkumu je, v závislosti na způsobu vypořádání žaloby krajským soudem a od toho odvozeného obsahu kasační stížnosti, přezkum otázky, jaký žalobní typ má žalobce zvolit proti nečinnosti či průtahům správce daně při provádění daňové kontroly zahájené v návaznosti na postup k odstranění pochybností v souladu s § 90 odst. 3 daňového řádu.

[11] V první řadě je třeba upozornit na setrvalou judikaturu správních soudů, a to včetně soudu zdejšího, ze které vyplývá, že pokud je možno ukončit řízení pouze vydáním autoritativního rozhodnutí, pak je právním prostředkem uplatnitelným proti nečinnosti správního orgánu nečinnostní žaloba (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 – 84, nebo ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Aps 5/2010 – 81, publ. pod č. 2261/2011 Sb. NSS). Tento názor ostatně vyjádřil v napadeném rozsudku i krajský soud. Smyslem nečinnostní žaloby podle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda správní orgán je nečinný, a pro tento případ mu naříditi vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení pak končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (srov. Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 191).

[12] Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 79 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a dále dle citovaného ustanovení musí být splněna povinnost bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti, a konečně povinnost tvrzení žalobce, že správní orgán nevydal rozhodnutí nebo osvědčení, ačkoli mu to zákon ukládá. Samotné posouzení, zda byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí a následné posouzení, zda jde či nejde o nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., se děje při rozhodování o věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení. Závěr o tom, zda byl správní orgán skutečně nečinný, je již hmotněprávním posouzením věci, dle něhož

je hodnocena důvodnost žaloby (k tomu blíže již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ans 10/2012).

[13] Výše specifikovaný typ žaloby měla stěžovatelka dle krajského soudu uplatnit, aby mohla být úspěšná. Ona namísto nečinnostní žaloby podala žalobu zásahovou a domáhala se toho, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v daňové kontrole. Pro vyhodnocení volby správního žalobního typu je podstatné zaměřit se na institut daňové kontroly.

[14] Daňová kontrola (§ 85 a násl. daňového řádu) je postupem, jímž správce daně ověřuje a zjišťuje okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně a slouží k obsáhlejšímu a časově i personálně náročnějšímu dokazování, než například postup k odstranění pochybností. Ostatně proto využil žalovaný možnosti, kterou mu nabízí daňový řád, a postup k odstranění pochybností „překlopil“ v daňovou kontrolu. Podle § 87 odst. 1 daňového řádu je daňová kontrola zahájena prvním úkonem správce daně vůči daňovému subjektu, při kterém je vymezen předmět a rozsah daňové kontroly a při kterém správce daně začne zjišťovat daňové povinnosti nebo prověřovat tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně. Ukončena je potom sepsáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, do níž správce daně zahrne informace o zahájení, průběhu a ukončení daňové kontroly, jakož i výsledek kontrolního zjištění, včetně hodnocení důkazů zjištěných v průběhu daňové kontroly, a odkaz na protokoly nebo úřední záznamy o dalších v zákoně uvedených skutečnostech. Následně správce daně seznámí daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění, včetně hodnocení dosud zjištěných důkazů a předloží mu jej k vyjádření (§ 88 odst. 2 daňového řádu). Nedojde-li na základě vyjádření daňového subjektu ke změnám, zprávu o daňové kontrole podepíše kontrolovaný daňový subjekt a za správce daně příslušná úřední osoba. Podpisem je ukončeno projednání zprávy o daňové kontrole, ta se považuje za oznámenou, a současně je i ukončena daňová kontrola.

[15] Jak plyne z uvedeného, bezprostředním výsledkem daňové kontroly není rozhodnutí o stanovení (vyměření) daně, ale zpráva o daňové kontrole, na jejímž základě teprve může být takové rozhodnutí vydáno. Nejvyšší správní soud se proto nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, který tvrdí, že výsledkem daňové kontroly probíhající před vyměřením daně je vždy vydání platebního výměru. Je nepochybné, že platební výměr správce daně vydá, nicméně se nejedná o rozhodnutí, kterým se ukončuje daňová kontrola. Výsledkem daňové kontroly je zpráva o daňové kontrole, která musí být projednána a podepsána, aby byla daňová kontrola řádně ukončena. Bez ní není možné rozhodnutí v daňovém řízení na základě daňové kontroly vydat. Zpráva o daňové kontrole při tom není rozhodnutím ani osvědčením dle § 79 s. ř. s. (k tomu usnesení rozšířeného senátu v již zmiňované věci sp. zn. 2 Afs 144/2004). Jde o důkazní prostředek, který napomáhá správci daně ke správnému stanovení daně. Podání nečinnostní žaloby však připadá v úvahu, pouze je-li zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího postupu vydání rozhodnutí či osvědčení. V daném případě tomu tak není. Naproti tomu vydání platebních výměrů je možno v rámci nečinnostní žaloby požadovat. To ale až poté, co byla projednána a podepsána zpráva o daňové kontrole, tedy jsou-li splněny všechny podmínky, které pro vydání tohoto typu rozhodnutí být splněny musí, a nečinnost správce daně spočívá právě v nevydání rozhodnutí. V situaci, kdy by soud nařídil správci daně rozhodnout ve věci, aniž by byla projednána a podepsána zpráva o daňové kontrole, připravil by daňový subjekt o práva, která mu zákon v souvislosti s ukončením daňové kontroly přiznává (tedy zejména možnost vyjádřit se k výsledku kontrolního zjištění).

[16] Nejvyšší správní soud vyšel z již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 144/2004, který se vztahuje na daňovou kontrolu vedenou podle ZSDP. Závěry v tomto judikátu obsažené jsou však aplikovatelné i na současnou právní

pokračování

úpravu, přestože nabytím účinnosti daňového řádu je umožněno vést daňovou kontrolu i před vyměřením daně. Správce daně potom bude na základě výsledků řádně ukončené daňové kontroly vydávat platební výměry (a to buď s využitím zprávy o daňové kontrole, kterou je možno považovat za odůvodnění rozhodnutí dle § 147 odst. 1, 2 a 4 daňového řádu, když na jejím základě dojde ke stanovení daně odlišně od daně tvrzené daňovým subjektem, nebo izolovaně od zprávy o daňové kontrole, když nejsou splněny uvedené podmínky), na rozdíl od daňové kontroly, která je vedena až po vyměření daně a která nemusí ústit do vydání rozhodnutí. Ani v jednom případě však nelze vydat rozhodnutí, aniž by byla předtím ukončena daňová kontrola projednáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole.

[17] Zdejší soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 2 Ans 15/2012 – 22, v němž se zabýval podobnou tematikou, uvedl: „*Vyměřovací řízení je sice třeba ukončit rozhodnutím, ovšem některé postupy, které jsou jeho součástí, mají charakter samostatného zásahu do práv daňového subjektu. Pokud jde o postup k odstranění pochybností, není jeho výsledkem vždy rozhodnutí, stejně tak u daňové kontroly je jejím výsledkem zpráva o kontrole. V obou případech se jedná o ucelené postupy, jimiž má být ověřena či zjištěna správná výše daňové povinnosti. Přitom postup k odstranění pochybností je namístě tam, kde k odstranění pochybností postačí výzva a posouzení dokladů k výzvě předložených či podání vysvětlení. Daňová kontrola pak je postupem složitějším, zpravidla také podstatně zasahujícím do práv a povinností daňového subjektu. Konkrétně ve vztahu k daňové kontrole zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 144/2004 – 110 vycházelo z předchozí judikatury Ústavního soudu a pojetí, že daňová kontrola je „jiný zásah veřejné moci do ústavně garantovaných práv a svobod“. Na tomto pojetí se nic nemění ani za stávajícího daňového řádu. Výstupem daňové kontroly je zpráva o daňové kontrole (§ 88 odst. 1 daňového řádu z r. 2009), přičemž pouze v případě, že na jejím základě dojde ke stanovení daně odlišně od daně tvrzené daňovým subjektem, považuje se zpráva o daňové kontrole za odůvodnění rozhodnutí (§ 147 odst. 1, 2, 4 daňového řádu z r. 2009). Prostředkem ochrany proti ní je i nadále žaloba proti nezákonnému zásahu, jak již tento soud vyslovil pod sp. zn. 2 Afs 144/2004, na který, včetně rozsudku tohoto soudu sp. zn. 2 Afs 17/2003, poukázal krajský soud. K témuž závěru dospívá i Komentář, Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou, Matyášová, Grossová, Leges, 2011, s. 272, vymezující zde cíle daňové kontroly a její zákonný rámeček, přičemž vybočení z tohoto rámce označuje za možné naplnění znaků nezákonného zásahu.“*

[18] Z důvodu, že daňová kontrola nekončí vydáním rozhodnutí nebo osvědčení, ale projednáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, na jejímž základě může být vydáno rozhodnutí, není obranou proti nezákonně vedené kontrole žaloba dle § 79 a násl. s. ř. s., ale je jí žaloba zásahová podle § 82 a násl. s. ř. s. Platí při tom, že zásahová žaloba může směřovat jak proti zahájení daňové kontroly (například z důvodu pochybení správce daně v protokolu o zahájení daňové kontroly), tak proti jejímu vedení (zde nezákonnost může spočívat například právě v neodůvodněných průtazích). Nepřipuštění možnosti použít zásahovou žalobu v průběhu daňové kontroly by znamenalo odepření možnosti bránit se proti nezákonnostem páchaným správcem daně po zahájení daňové kontroly, když vzhledem k výše uvedenému jiný prostředek soudní ochrany nemá daňový subjekt k dispozici. Zásahová žaloba je ze své podstaty právním prostředkem subsidiárním, který lze využít až po vyčerpání všech možných jiných prostředků ochrany, ať už se jedná o jiný žalobní typ nebo o právní prostředky, které bylo možno využít ve správním řízení (k tomu blíže Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 801). Krajský soud se domníval, že takovým prostředkem ochrany, který je nezbytné využít, je nečinnostní žaloba. Vzhledem k výše uvedenému byl ale takový závěr nesprávný.

[19] Pokud stěžovatelka brojila proti postupu správce daně při vedení daňové kontroly zásahovou žalobou, postupovala správně a krajský soud měl její žalobu věcně projednat. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil už ve výše uvedených rozsudcích sp. zn. 1 Ans 11/2012, sp. zn. 1 Ans 10/2012 – zde pro postup k odstranění pochybností,

sp. zn. 2 Ans 15/2012 či sp. zn. 2 Afs 144/2004, a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od uvedených závěrů odchylovat.

[20] I s ohledem na uvedené nelze souhlasit se stěžovatelčím názorem, že trvání na striktním použití jednoho typu žaloby je přepjatě formalistické. Není pravdou, že oba žalobní typy – žaloba zásahová a žaloba nečinnostní - vedou ke stejnému výsledku. Žalobou nečinnostní se daňový subjekt může domáhat, aby správce daně ukončil svou nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, což je podstata nečinnostní žaloby. Pokud v rámci daňové kontroly nedochází k vydání rozhodnutí ve věci samé ani osvědčení, jak je argumentováno výše, není možné se vydání rozhodnutí či osvědčení domáhat, a nečinnostní žaloba by byla odsouzena k neúspěchu. Naopak zásahovou žalobou je možno se domáhat, aby správce daně například pokračoval v daňové kontrole, či daňovou kontrolu ukončil. Nelze tedy říci, že by nebylo podstatné, jaký typ žaloby žalobce zvolí a oba posuzované typy by byly vzájemně zaměnitelné. V této souvislosti zdejší soud připomíná svoji dřívější judikaturu, podle které „[ž]aloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva zcela odlišné typy žalob ve správním soudnictví, které nelze zaměňovat ani směřovat. (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197). Nutno ovšem konstatovat, že stěžovatelka zvolila pro svou situaci správný typ žaloby.

[21] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka odkázala na náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3106/13, v němž Ústavní soud vyslovil: „Ústavní soud také shrnuje, že stěžovatelčino podání ze dne 19. 7. 2012 je třeba považovat za neurčité, protože obvodní soud byl - v souladu s relevantní právní úpravou, tj. občanským soudním řádem ve znění do 31. 12. 2012 - ve vztahu k němu povinen užít postup podle § 43 odst. 1 občanského soudního řádu.“, tj. vyzvat účastníky řízení k odstranění vad jejího podání. Tento náleze však nelze na nyní posuzovanou věc použít, když v Ústavním soudem řešeném případě šlo o odlišnou situaci. Podání, jenž bylo předmětem zkoumání, bylo totiž nejasné a nebylo z něj seznatelné, co je obsahem návrhu, zda pouze návrh na osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, či šlo současně o blanketní dovolání. V nyní posuzovaném případě ale podání stěžovatelky není možné kvalifikovat jako nepřesné, neurčité či nesrozumitelné. Již z předchozí judikatury Ústavního soudu plyne, že soud odstraňuje vady u nepřesného, neurčitého a nesrozumitelného podání. „Ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 o. s. ř. [srov. § 64 s. ř. s.] je soud povinen vyzvat účastníky, aby nesprávné nebo neúplné podání bylo opraveno nebo doplněno. Poučuje účastníky také, jak je třeba opravu nebo doplnění provést. Ve smyslu tohoto ustanovení je nesprávným podáním takové podání, které sice má všechny náležitosti, avšak tyto náležitosti nebo některé z nich jsou uvedeny nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně. Údaj o tom, čeho se žalobce domáhá (žalobní petit), je nesprávný tehdy, pokud vymezení práv a jím odpovídajících povinností v něm obsažené je nepřesné, neurčité nebo nesrozumitelné, takže převzetí takového petitu do výroku soudního rozhodnutí by mělo za následek, že by rozhodnutí nebylo po stránce materiální vykonatelné“ (viz náleze ÚS ze dne 20. 4. 2010, II. ÚS 2087/08, publ. ve Sbírce nálezu a usnesení pod č. N 90/57 SbNU 179).

[22] Z uvedeného plyne, že česká právní úprava ani soudní judikatura nedává soudu prostor pro překvalifikování žalobního petitu v případě, že žalobce nepoužije správný typ žaloby (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 – 42). K tomuto závěru přispívá i fakt, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, která se s výjimkami (stanovené vady zkoumá soud bez návrhu) vždy uplatní. Z judikatury zdejšího soudu je zřejmé, že žalobce obsahem svého návrhu (žalobními body) určuje rozsah soudního přezkumu, tedy meze, v nichž se krajský soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu pohybuje a které nemůže překročit (srov. například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006 – 63).

pokračování

Pouze pokud tyto žalobní body, nebo i žalobní petit, jsou nepřesné, neurčité nebo nesrozumitelné, nastupuje povinnost soudu vyzvat žalobce k odstranění vad podání.

[23] Z textu samotné žaloby zdejší soud ověřil, že žaloba byla nazvaná „Návrh na zahájení řízení podle ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního v platném znění ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu“ a v petitu stěžovatelka požadovala, aby krajský soud vydal rozsudek následujícího znění: „*Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj se zakazuje pokračovat v daňové kontrole daně z přidané hodnoty za měsíc duben 2012, červenec 2012 a srpen 2012 zahájené dne 15. 10. 2012 protokolem o ústním jednání, č. j. 320866/12/388932804561 v kombinaci s protokolem o ústním jednání ze dne 5. 4. 2013, č. j. 1081598/13/3201-05402-804561 a dále v kontrole daně z přidané hodnoty za měsíc září 2012, zahájené dne 16. 11. 2012 protokolem o ústním jednání, č. j. 354582/12/388932804561.*“ Druhý odstavce navrhovaného výroku se týkal náhrady nákladů řízení. Ani z obsahu žalobních tvrzení neplyne, že by se stěžovatelka domáhala čehokoli jiného než ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Zdejší soud tedy nepovažuje žalobu za zjevně rozpornou nebo nesrozumitelnou, neurčitou či nepřesnou. Nebylo tudíž na místě, aby krajský soud odstraňoval vady žaloby a spolu se stěžovatelkou „přeformuloval“ žalobu na žalobu nečinnosti. To by ostatně bylo chybným krokem i s ohledem na to, že stěžovatelka zvolila správný typ žaloby.

[24] Závěrem zdejší soud připomíná, že v projednávané věci nebyly předmětem přezkumu ostatní podmínky řízení před soudem, ani otázka důvodnosti podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, nýbrž výlučně posouzení správnosti závěru krajského soudu o nepřípustnosti podání zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud tak svým rozhodnutím nijak nepředjímá další postup krajského soudu v projednávané věci. Pro další řízení Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje na existenci rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013 – 25. Zároveň nad rámec uvedeného poznamenává, že s ohledem na to, k jakým závěrům krajský soud v napadeném rozsudku dospěl, bylo na místě žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) spolu s § 85 s. ř. s., nikoli ji zamítnout. Tento závěr je však vzhledem k výsledku kasačního řízení irelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl na základě všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, dle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem zdejšího soudu podle § 110 odst. 4 s. ř. s. a v souladu se závěry vyjádřenými v tomto rozhodnutí znovu posoudí žalobní tvrzení stěžovatelky.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 5. února 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu