



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudů JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera, PhD. v právní věci žalobce: J. S., zastoupeného Mgr. Josefem Pelechem, advokátem se sídlem Plzeň, Kardinála Berana 1157/32, proti žalovanému: Finanční úřad v Plzni, Plzeň, nám. Českých bratří 8, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2007, čj. 57 Ca 2/2007 – 101,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2007, čj. 57 Ca 2/2007 – 101 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním ze dne 3. 1. 2007, označeným výslovně jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by žalovanému bylo nařízeno provést v rámci probíhající daňové kontroly důkazy, navrhované žalovaným. Podáním ze dne 29. 1. 2007, doručeným Krajskému soudu v Plzni dne 31. 1. 2007, žalobce upřesnil návrh rozsudečného výroku (petit žaloby) tak, že „žalovanému se nařizuje provést v rámci probíhající daňové kontroly, případně v navazujícím vyměřovacím řízení, důkazy navrhované žalobcem, a to konkrétně výslech svědka I. G., majitele firmy Gerceket Industrieservice, se sídlem Gewerbepark Schalke, Uechtingstrasse 17-19, D-45881, Gelsenkirchen, SRN, za účelem zjištění, zda sortovací a třídící práce pro žalobce provedla firma pana Š. K., a grafologického posudku za účelem zjištění, zda příkazy k úhradě částky 150000 EUR a 174000 EUR byly vyplněny panem J. P.“

Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2007, čj. 57 Ca 2/2007 – 101 byla žaloba a návrh na vydání předběžného opatření odmítnuty. Zároveň bylo vysloveno, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Jak vyplývá z odůvodnění tohoto usnesení, krajský soud, aniž by předjímal, zda se v daném případě jedná o nezákonný zásah, či zda je žaloba nedůvodná, dospěl k závěru, že za situace, kdy daňová kontrola byla již ukončena a žalobce má možnost se bránit proti

dodatečnému platebnímu výměru odvoláním, a v případě zamítnutí odvolání následně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, kde může namítat nezákonnost spočívající v neprovedení navrhovaných důkazů, se může ve smyslu § 85 s. ř. s. domáhat ochrany jinými právními prostředky. Na základě této úvahy krajský soud dovodil, že žaloba je nepřipustná a podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ji odmítl. Pokud se týká návrhu na předběžné opatření, krajský soud poukázal na to, že tento procesní návrh sdílí osud věci hlavní s tím, že o samotné žalobě bylo rozhodnuto bez zbytečných průtahů.

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá přezkoumání a zrušení tohoto usnesení. V této souvislosti vyslovuje nesouhlas se závěrem krajského soudu o tom, že není možno podat žalobu podle § 82 s. ř. s. dokonce i za situace, že následně (po daňové kontrole) byl vydán dodatečný platební výměr. K tomu především odkazuje na právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 – 110 (s citací příslušných pasáží odůvodnění tohoto rozhodnutí). Dále (dle stěžovatele) nemůže obstát závěr krajského soudu, že tvrzení žalobce, že nezákonná je celá daňová kontrola, je novým žalobním bodem, který byl uplatněn po uplynutí lhůty k podání žaloby stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s. Nezákonnost celé daňové kontroly již vyplývala z bodů III a IV žaloby. Konečně žalobce namítá, že krajský soud měl podle § 87 s. ř. s. rozhodnout rozsudkem a ne žalobu odmítnout. Zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2007, čj. 5 Aps 4/2006 – 93.

Žalovaný nepodal vyjádření ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Plzni v rozsahu důvodů uvedených v kasační stížnosti. Vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

V první řadě je třeba přisvědčit stěžovateli, že samotné ukončení (navíc ještě žalobcem zpochybňované) kontroly, a vydání dodatečného platebního výměru (v době rozsudku krajského soudu zřejmě nepravomocného) nevylučuje (bez dalšího) podání žaloby podle § 82 a násl. V tomto směru je možno odkázat usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 – 110 citované žalobcem v dotyčných pasážích, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS (viz též www.nssoud.cz). V tomto usnesení bylo mj. konstatováno, že § 85 s. ř. s. nelze vykládat tak, že by vylučoval soudní ochranu před nezákonným zásahem, existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy. Zmíněné ustanovení pouze požaduje v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu dle § 82 s. ř. s. V případě nezákonné daňové kontroly jsou tímto jiným prostředkem ochrany námítky proti postupu pracovníka správce daně podle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu. Již proto nemůže obstát závěr krajského soudu o odmítnutí žaloby opírající se o § 85 a 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s s důvody v tomto usnesení uvedenými.

I řízení o ochraně proti nezákonnému zásahu je ovládáno dispoziční zásadou. Pro rozhodnutí soudu o žalobě podle § 82 s. ř. s. je tedy podstatný návrh rozsudečného výroku (petit žaloby), kterým je soud zásadně vázán. V daném případě žalobce navrhoval, aby soud žalovanému uložil v rámci daňové kontroly či v navazujícím řízení provést určité „důkazy,“ (nenavrhoval tedy výrok tak, jak předkládá § 87 odst. 2 s. ř. s.). Je skutečností, že argumentaci o nezákonnosti celé kontroly do určité míry obsahuje již samotná žaloba. Šlo však vždy (i v závěrečném návrhu u jednání) toliko o argumentaci podporující požadavek na provedení „důkazů,“ aniž by zároveň došlo ke změně petitu žaloby tak, aby odpovídal uvedenému ustanovení.

Jak v citovaném usnesení rozšířeného senátu, tak i např. v rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006 – 54 se Nejvyšší správní soud zabýval pojmem zásahu

ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Dovedil, že jím rozumí *velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednaní nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na základě konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu. Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah. Nemůže se však o něj jednat, plní-li správní orgán své úkoly v rámci svých pravomocí a kompetencí způsobem, který zákon umožňuje, resp. přímo stanoví.*

V posledně uvedeném rozsudku pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *faktické jednání správních orgánů musí pro to, by bylo „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.*

Nebyly dány ani důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak bylo konstatováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005 – 139, *pokud soud zvažuje naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu v dané věci tak není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Žaloba je v důsledku nesplnění podmínek ust. § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoli neprojednatelná. Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 82 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 též splněna povinnost tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem. Závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, kterým by žalobce mohl být na svých právech zkrácen, je již hmotněprávním posouzením věci, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby.*

I v této (nyní projednávané) věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od stanovisek vyjádřených v těchto judikátech. Proto bylo kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Plzni – pokud se týká výroku ad I o odmítnutí žaloby – zrušeno. Jelikož se výrok usnesení ad II, týkající se návrhu na předběžné opatření, opírá toliko o skutečnost, že již bylo rozhodnuto o žalobě, bylo nutno zrušit i tuto část. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. byla věc vrácena tomuto krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je tento soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. února 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu