



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **LEASING – STAR spol. s r. o. Teplice**, se sídlem Nákladní 1060, Teplice, zast. JUDr. Jaroslavem Savkem, advokátem se sídlem Dlouhá 31/63, Teplice, proti žalovanému: **Finanční úřad v Teplicích**, se sídlem Dlouhá 42, Teplice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2007, č. j. 15 Ca 131/2007 - 16,

t a k t o :

- I.** V řízení **se pokračuje.**
- II.** Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2007, č. j. 15 Ca 131/2007-16, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

O d ů v o d n ě n í :

Nejvyšší správní soud rozhodl o pokračování v řízení přerušeném v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. poté, co rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil v usnesení ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 8 Aps 7/2007, právní názor, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení, přičemž pro rozhodnutí v dané věci byla tato otázka esenciální.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2007, č. j. 15 Ca 131/2007-16, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem Finančního úřadu v Teplicích (dále jen „finanční úřad“) podle § 82 a násl. s. ř. s. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že pouhou skutečností, že finanční úřad zastává jiný názor ohledně existence zastoupení stěžovatele v daňovém řízení, nemůže být tento zkrácen na svých právech. Přípis, kterým byl názor finančního úřadu stěžovateli sdělen, má pouze informativní charakter a správce daně v něm neukládá stěžovateli žádné povinnosti ani nehrozí sankcemi. Pod jeho obsahem jde o čistě informativní dopis, v němž je sdělen stěžovateli názor správce daně vztahující se k jeho zastoupení v daňové kontrole. Vyslovení názoru finančním

úřadem nemůže být považováno ani za zásah, pokyn nebo donucení ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť správce daně takto neuplatňuje své vrchnostenské postavení v rámci daňového řízení, ale pouze stěžovatele informuje o svém názoru vztahujícím se k jeho zastoupení. Žaloba byla proto odmítnuta podle § 46 odst.1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítal důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. spočívající v nesprávném posouzení právní otázky udělené plné moci a zastupování stěžovatele v řízení před správcem daně, jakož i v nesrozumitelnosti výroku usnesení a vady řízení před soudem, které měly za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Podle jeho přesvědčení byl také porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem. Stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v písemném sdělení finančního úřadu ze dne 10. 5. 2007, č. j. 90963/07/210030/6571, neboť musí strpět, že ho nesmí zastupovat v řízení před finančním úřadem zástupce přesto, že finančnímu úřadu byla doručena plná moc. Stěžovatel u finančního úřadu postupně uložil plnou moc ze dne 12. 1. 2006, ze dne 28. 6. 2006 a ze dne 11. 4. 2007. Stěžovatel uvedl, že pokud by nebyl dán podnět ze strany finančního úřadu, nikdy by neodvolal plnou moc ze dne 28. 6. 2006 a nikdy by se tak nedostal do stavu, ve kterém se nachází, tj. že finanční úřad svým podáním ze dne 10. 5. 2007 brání zástupci stěžovatele, aby se účastnil projednání zprávy o kontrole daně z přidané hodnoty ze dne 14. 9. 2006, č. j. 137939/06/210931/2445. Ve sdělení ze dne 10. 5. 2007 je uvedeno, že plná moc ze dne 12. 1. 2006 byla zkonsumována následně předloženou plnou mocí ze dne 28. 6. 2006, čímž bylo potvrzeno stanovisko finančního úřadu, že stěžovatel právního zástupce nemá. Stěžovatel poukázal na to, že byl veden snahou přimět finanční úřad k úpravě jeho stanoviska do takové formy, která by umožňovala kvalifikovanou obranu, to se mu však nezdařilo a jediným prostředkem obrany je tak žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Finanční úřad tak porušil svým postupem právo stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, právo na poskytnutí právní pomoci v jednání před státním orgánem ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a současně i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jestliže postupem správce daně byly porušeny právní předpisy, měl krajský soud žalobou napadený postup zastavit. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Finanční úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti k námitce stěžovatele, že brání svým přípisem ze dne 10. 5. 2007 zástupci stěžovatele, aby se účastnil projednání zprávy o daňové kontrole, uvedl, že rozhodování a dispozice se zastupováním v daňovém řízení je plně v kompetenci daňových poplatníků a pracovníci správce daně do toho nemohou jakkoli zasahovat. Odvolání plné moci a její znovudělení je plně v dispozici daňového subjektu a odpovědnost za změnu zastupování je a vždycky bude na něm. Finanční úřad konstatoval, že dne 19. 10. 2007 došlo v daném řízení z podnětu stěžovatele k výměně zástupce pro daňové řízení. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

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, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel sice svoje stížní námitky výslovně opíral o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., ale podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS) je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti

rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem. Nejvyšší správní soud důvody tvrzené v kasační stížnosti posoudil podle jejich obsahu a z tohoto pohledu dospěl k závěru, že v kasační stížnosti je namítaná nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V opačném případě by totiž musel kasační stížnost považovat za nepřijatelnou ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se především zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti výroku napadeného usnesení krajského soudu pro nesrozumitelnost, i když tato námitka zůstala pouze v rovině obecného konstatování. Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považuje takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný, popř. kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění. V dané věci Nejvyšší správní soud neshledal výrok usnesení krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, protože je z něj jednoznačně patrné, že krajský soud žalobu odmítl, takže vnitřní rozpornost nepřichází v úvahu a je zcela zřejmé co je výrok a co odůvodnění.

S. ř. s. a ani jiný právní předpis nedefinuje pojmy zásah, pokyn ani donucení. Podle odborné literatury se zásahem rozumí obvykle aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, souvisejících většinou s výkonem správních činností (Brothánková, J., Žišková, M., Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Linde, 2006, s. 167 a Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, Komentář, 1. vydání, C. H. Beck, 2004, s. 192). Přesná definice těchto pojmů ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, které mohou mít různou formu. Jde o úkony, pro které mohou, a nemusí, být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, demonstraci, příkazy ke zjednaní nápravy), zajišťovací úkony atd. Zásahem mohou být obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco 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. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS. Jako nezákonný zásah Nejvyšší správní soud shledal např. „odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích“ (rozsudek ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publ. pod č. 932/2006 Sb. NSS), „zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě“ (rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, publ. Pod č. 623/2005 Sb. NSS). Naopak za zásah Nejvyšší správní soud nepovažoval „inspekční zprávu, vyhotovenou Českou školní inspekcí podle § 19 odst. 6 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství“ (rozsudek ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 Aps 2/2005 - 44, publ. pod č. 860/2006 Sb. NSS) nebo „sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 o tom, že proti provedení ohlášené stavební úpravy nemá námitek“ (rozsudek ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS).

Rovněž je třeba poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110 (publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), podle něhož může provádění daňové kontroly představovat nezákonný zásah ve svém celku, kdy dojde k nezákonnému zásahu zpravidla již samotným zahájením daňové kontroly, která se dotkne

svobodné sféry jednotlivce. Příkladem může být nesplnění podmínek pro její provádění, bezdůvodné opakování kontroly a další. Od těchto příkladů však je třeba odlišit daňovou kontrolu zákonnou, v jejímž průběhu dojde k nezákonnému postupu (úkonu) ze strany pracovníka správce daně. Ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly totiž představuje nezákonný zásah. Vliv nezákonného postupu pracovníka správce daně při provádění daňové kontroly na zákonnost kontroly samotné se vzpírá zobecnění a bude záležet vždy na posouzení konkrétních okolností případu a posouzení vlivu nezákonného úkonu na výsledek kontroly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 9).

O zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se jedná tehdy, jestliže je možné tvrdit, že napadeným zásahem byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech, a v takovém případě by také soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva stěžovatele pokračoval a přikázat mu, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Smyslem soudního přezkumu zásahů je zabránit porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které se bezprostředně může projevit v právní sféře stěžovatele.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS vyslovil, že „Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“

Posouzení splnění podmínek § 82 s. ř. s. a následné vyslovení závěru, zda se jedná či nejedná o nezákonný zásah, je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodováním o věci samé. Pokud krajský soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak v dané věci není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Žaloba je proto v důsledku nesplnění podmínek § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoli neprojednatelná (viz rozsudek ze dne 20. 9. 2006 č. j. 3 Aps 3/2005 – 139, publ. pod č. 1010/2007 Sb. NSS).

Rovněž podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 8 Aps 7/2007 představuje posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést k zamítnutí žaloby se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, ale nebyl nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil podmínky stanovené v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v důsledku čehož vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Je-li návrh soudem odmítnut, má toto rozhodnutí pro žalobce jiné právní

důsledky než zamítnutí žaloby. Takové pochybení krajského soudu tak nelze posoudit jako formální nedostatek, který by neměl vliv na práva a povinnosti stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedených důvodů napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s..

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud pojedná v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.), ve kterém rozhodne o podané žalobě v zákonem předepsané formě.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. prosince 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu