



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce **D. B.**, zastoupeného JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, advokátem se sídlem Dukelská třída 15, 500 02 Hradec Králové, proti žalovanému **Finančnímu úřadu ve Žďáru nad Sázavou**, se sídlem Strojírenská 28, 591 01 Žďár nad Sázavou, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 6. 2007, č. j. 31 Ca 108/2006 - 35,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 6. 2007, č. j. 31 Ca 108/2006 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 4. 5. 2006 se žalovaný dostavil do místa podnikání žalobce, aby zde provedl místní šetření podle ustanovení § 15 zákona České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „d. ř.“), avšak v tomto místě žalobce nezastihl, a proto se žalovaný s žalobcem následně telefonicky domluvili na ústním jednání, na kterém mělo být vykonáno místní šetření, jednání se uskutečnilo 19. 5. 2006. Z protokolu o jednání vyplývá, že za sebe žalobce poslal zástupce, který se dožadoval sdělení, z jakého důvodu je prováděno místní šetření a především v souvislosti s jakým daňovým řízením. Ze strany žalovaného se mu nedostalo na tyto otázky odpovědi, pouze mu byla předložena listina, která je podkladem pro předmětné místní šetření, a to spis Policie ČR. Na ústním jednání taktéž žalobce nepředložil podklady, jejichž předložení žalovanému přislíbil. Jednání bylo odročeno na neurčito.

Žalobou ke Krajskému soudu v Brně se žalobce bránil proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v konání místního šetření prováděného žalovaným. V žalobě uvedl, že uskutečnění místního šetření bez příslušného daňového řízení je nezákonným zásahem do práv žalobce podle ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zdůraznil okolnost, že místní šetření lze uskutečnit pouze v souvislosti s daňovým řízením a upozornil na to, že pakliže žalovaný nebyl schopen žalobci sdělit, o jaké daňové řízení se jedná, patrně žádné neexistuje. Dále se žalobce pozastavil nad tím, že žalovaný provádí místní šetření ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob, i když ke správě takové daně není místně příslušný, ani nemá zákonem předpokládané

pověření místně příslušného správce daně podle ustanovení § 5 d. ř. Žalobce poukázal i na to, že při provádění místního šetření dochází k podobnému omezení vlastnického práva jako při provádění daňové kontroly, proto je takové omezení vlastnických práv přípustné pouze za podmínky, je-li místní šetření prováděno v souladu se zákonem. Podle názoru žalobce v tomto případě došlo k překročení zákonných mezí.

Krajský soud v Brně žalobu usnesením ze dne 12. 6. 2007 odmítl a v odůvodnění uvedl, že se z povahy věci v případě místního šetření nemůže jednat o nezákonný zásah podle ust. § 82 s. ř. s. Krajský soud v Brně tedy neshledal předmět řízení způsobitým k meritornímu rozhodnutí. Uvedl, že žalobce spatřuje zásah pouze v tom, že místní šetření podle ust. § 15 d. ř. bylo „jakési blíže nespécifikované“, a dále, že kompetence správce daně k provedení místního šetření je širší než kompetence vést daňové řízení; správce daně je tedy oprávněn provádět místní šetření, aniž by bylo zahájeno daňové řízení, a místní šetření může provádět i ten správce daně, který nevede konkrétní daňové řízení, protože k jeho vedení není příslušný. Krajský soud v Brně tedy konstatoval, že nejsou splněny podmínky řízení a jelikož se jedná o nedostatek neodstranitelný, nelze v řízení dále pokračovat, a proto musel žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně podal žalobce kasační stížnost opírající se o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítal, že je aktivně legitimován k podání žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, protože byl přímo zkrácen na svých právech činností žalovaného a dodržel subjektivní i objektivní lhůtu k podání žaloby, nemůže se domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky a nedomáhá se pouze určení, že zásah byl nezákonný. Proto neexistuje nepřípustnost takové žaloby podle § 85 s. ř. s.

Dále namítal nezákonnost rozhodnutí Krajského soudu v Brně s tím, že nelze bez dalšího jakékoli místní šetření vyloučit z přezkoumatelnosti soudem. Uvedl, že netvrdil, že nezákonný zásah spatřuje v tom, že místní šetření bylo „jakési blíže nespécifikované“, naopak tvrdil, že nezákonný zásah spočívá v provádění místního šetření vůbec. Nezákonnost provádění místního šetření pak podle žalobce spočívá jednak v tom, že je šetření prováděno zcela nepřísušným správcem daně, aniž by k tomu existovalo dožádání ve smyslu ustanovení § 5 d. ř., jednak v tom, že vůbec neexistuje daňové řízení, v jehož souvislosti by bylo místní šetření prováděno. Podle žalobce ze slovního spojení „v souvislosti s daňovým řízením“ nevyplývá, že by bylo možné provádět místní šetření i bez daňového řízení. Pokud daňové řízení neexistuje, nemůže být dána ani jakákoli „souvislost“, kterou ovšem zákon explicitně vyžaduje. Místní šetření podle žalobce nemůže být vyloučeno z ochrany proti nezákonnému zásahu, neboť dává prostor pro celou řadu excesů z řádného provádění místního šetření. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil.

Žalovaný se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s argumenty, skutečnostmi i právními názory Krajského soudu v Brně. Podle názoru žalovaného byl Finanční úřad ve Žďáru nad Sázavou v rámci vyhledávací činnosti oprávněn v obvodu své územní působnosti provést u žalobce místní šetření, v žádném případě není možné tento úkon finančního úřadu označit jako nezákonný zásah a závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Na toto vyjádření reagoval žalobce replikou, v níž uvedl, že argumentace, že místní šetření bylo provedeno v rámci vyhledávací činnosti, je účelová. Dále upozornil, že místním šetřením svoji činnost nazval sám žalovaný, a nadále trval na tom, že místní šetření je možné pouze v souvislosti s daňovým řízením, toto tvrzení opřel o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Asf 15/2004 - 89, kde je proveden výklad místního šetření. Žalovaný podle něj překročil zákon, když bez existence řízení zasáhl žalobce na veřejných subjektivních právech počínáním, které vydával za místní šetření. Dále žalobce uvedl, že časová omezenost místního šetření je pouze názorem žalovaného, který nemá oporu v zákoně, a obava z opakování je podle názoru žalobce zcela na místě, s ohledem na to, že ústní jednání bylo odloženo na neurčito.

Kasační stížnost je důvodná.

Na úvod je nutné poznamenat, že předmětná kasační stížnost napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přichází pro žalobce v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 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 o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud může podrobit přezkumu pouze postup krajského soudu a jeho úvahy, tedy posoudit správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda byly splněny zákonné podmínky pro odmítnutí žaloby, resp. zda závěr krajského soudu o chybějících podmínkách řízení je v souladu s úpravou v s. ř. s. Za podmínky řízení lze označit pouze předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 2 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. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005 - 139, publikováno pod č. 1010/2007 Sb. NSS, „*pokud 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 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 § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 téhož zákona nedůvodná, nikoli neprojednatelná*“.

V projednávaném případě krajský soud dospěl k závěru, že místní šetření provedené žalovaným není zásahem, z čehož dovodil nesplnění podmínek řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu a žalobu odmítl. Takové rozhodnutí soudu však nelze považovat za správné. Žalobce v žalobě splnil svou povinnost a tvrdil, že došlo k zásahu, rovněž požadavky na aktivní a pasivní legitimaci byly splněny, žaloba byla podána včas a obsahovala zákonné náležitosti. Podmínky řízení tudíž byly splněny; vyslovení závěru, zda jde či nejde o nezákonný zásah, je pak dle názoru Nejvyššího správního soudu již rozhodováním o věci samé, tj. krajský soud musí rozhodnout rozsudkem podle § 87 odst. 2 nebo 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil podmínky stanovené § 46 odst. 1 s. ř. s., v důsledku čehož vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud byl proto v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen z úřední povinnosti vytknout nesprávnou formu rozhodnutí jakožto vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je-li návrh soudem odmítnut, má toto rozhodnutí pro navrhovatele zcela jiné právní důsledky, nežli rozhodnutí meritorní. Pochybení soudu tak nelze posoudit jako formální nedostatek, který by neměl vliv na práva a povinnosti žalobce. Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu dle § 110 odst. 1 ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se nezabýval věcnou stránkou rozhodnutí, avšak s ohledem na hospodárnost řízení považuje za vhodné v rámci *obiter dictum* sdělit, že zastává názor, že místní šetření je způsobilé zasahovat do práv osob, u nichž je prováděno (podle § 15 d. ř. má správce daně celou řadu oprávnění vůči subjektu, u kterého je místní šetření prováděno - např. může vstupovat do jeho provozních prostor, vyžadovat účetní doklady, zajišťovat věci apod., přičemž příslušný subjekt je povinen tyto úkony správce daně strpět), a současně nejde o rozhodnutí, proti němuž by byla možná obrana samostatnou žalobou. Může se tedy jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Pokud jde o trvalost zásahu, lze zmínit rozsudek ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 1 Afs 15/2004, www.nssoud.cz, ve kterém

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „z koncepce ustanovení § 15 daňového řádu vyplývá, že místní šetření je časově omezený úkon, a to příchodem a odchodem pracovníka správce daně z místa, ve kterém je místní šetření prováděno. Nelze patrně vyloučit, že ve složitých případech může prověření všech nutných skutečností přesáhnout rámec jednoho dne (...)“. Není sporu o tom, že místní šetření je časově omezený úkon, avšak to neznamená, že by za určitých okolností nemohlo trvat i déle než jeden den. Z toho je možné dovodit, že v případě místního šetření se při překročení zákonných mezí (např. provádění místního šetření bez souvislosti s konkrétním daňovým řízením apod.), může jednat o nezákonný zásah, neboť není vyloučeno ani splnění podmínky trvalosti zásahu. Není tedy možné souhlasit s obecným závěrem, který učinil Krajský soud v Brně, a to, že „z povahy institutu místního šetření a z žalobního vymezení předmětu zásahu je možnost existence zásahu tak jak je definován v ust. § 82 s. ř. s pojmově vyloučena.“ Naopak z povahy věci vyplývá, že institut místního šetření může představovat pro příslušný subjekt zásah, avšak zda se v konkrétním případě o zásah jedná, či nejedná, a zda jde o zásah nezákonný, je už otázka meritorního posouzení, k němuž je povolán krajský soud.

V dalším řízení je Krajský soud v Brně vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne tedy o podané žalobě v zákonem předepsané formě. Ve svém rozsudku rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 20. srpna 2008

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu