



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **F. S.**, zastoupen JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, advokátem se sídlem Dukelská 15, Hradec Králové, proti žalovanému: **Finanční úřad v Hořicích**, se sídlem Čelakovského 1023, Hořice v Podkrkonoší, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2008, č. j. 31 Ca 115/2007 – 56,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2008, č. j. 31 Ca 115/2007 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2008, č. j. 31 Ca 115/2007 - 56, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) na ochranu proti nezákonnému zásahu Finančního úřadu v Hořicích (dále též „finanční úřad“) ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že se stěžovatel domáhal vydání usnesení, kterým by krajský soud zakázal finančnímu úřadu pokračovat v porušování jeho práv nezákonným předvoláváním stěžovatele při daňové kontrole. Ze žalobního petitu je podle krajského soudu zřejmé, že se stěžovatel žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Krajský soud dále zkoumal podmínky řízení, konkrétně aktivní žalobní legitimaci v tomto řízení. S poukazem na ustanovení § 82 s. ř. s. je podle krajského soudu určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace tedy tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoliv skutečnost, zda k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo. Závěr, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, podle něhož je posouzena důvodnost žaloby. Stěžovatel v žalobě výslovně uvedl, že nebyl dosud přímo zkrácen na svých právech, nicméně jeho práva jsou vážně ohrožena a budou zkrácena, pokud finanční úřad přikročí k vynucení povinností vyplývajících z předvolání. Krajský soud proto dospěl k závěru, že nepřítomnost tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu způsobuje nedostatek aktivní žalobní legitimace, a je tedy dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud se stěžovatel v žalobě dovolával aplikace

ustanovení § 3 věty druhé o. s. ř. při použití § 64 s. ř. s. a dovedil, že se může ochrany před nezákonným zásahem domáhat i tehdy, jsou-li jeho práva pouze ohrožena, krajský soud k takovému postupu neshledal důvod. Podmínky, za nichž se lze dovolávat ochrany před nezákonným zásahem, definuje § 82 s. ř. s. a nelze je podle krajského soudu rozšiřovat. Použití o. s. ř. na základě § 64. s. ř. s. je třeba považovat za výjimečné a uplatňující se pouze v případech, na které ustanovení s. ř. s. vůbec nedopadají.

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě stěžovatel označil napadené usnesení za překvapivé. V průběhu řízení ani při ústním jednání krajský soud stěžovatele nijak nepoučil o tom, že v žalobě absentuje jakékoli tvrzení. Soud je přitom podle § 36 s. ř. s. povinen poučit účastníky řízení o jejich procesních právech a povinnostech tak, aby v řízení neutrpěli újmu. Je-li procesní povinností stěžovatele učinit určité tvrzení, pak bylo podle názoru stěžovatele nezbytné, aby jej soud, pokud podle jeho názoru takové tvrzení dosud neučinil, o této povinnosti poučil a poskytl mu prostor pro její splnění. Také podle § 49 odst. 4 s. ř. s. je předseda senátu povinen vést účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků uplatněny nebyly. Také z pohledu tohoto ustanovení soud nesplnil při jednání své povinnosti s negativním procesním důsledkem pro stěžovatele. Krajskému soudu přitom z podané žaloby muselo být zřejmé, čeho se stěžovatel domáhá, jak sám připouští na str. 3 rozsudku (správně usnesení). Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že šlo o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jestliže však krajský soud spatřoval jediný nedostatek v tom, že stěžovatel opomněl tvrdit některou skutečnost, pak nešlo o nedostatek neodstranitelný. Proto bylo rozhodnuto v rozporu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel rovněž považuje za sporný názor, že otázka aktivní legitimace je otázkou podmínek řízení. Tato otázka je otázkou posouzení důvodnosti žaloby, nikoli otázkou podmínek řízení. Závěr krajského soudu, že podmínky ochrany stanovené ustanovením § 82 s. ř. s. nelze rozšiřovat, není v podstatě nijak odůvodněn. Odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 33/2005 – 52 není přílehavý, neboť Nejvyšší správní soud se zde vyjadřoval k otázce procesního postupu soudu (zda měl být návrh odmítnut nebo řízení zastaveno). Otázka nastolená stěžovatelem odkazem na § 3 o. s. ř. je však otázkou rozsahu a mezí ochrany, poskytované soudy ve správním soudnictví. Nelze na ni odpovědět odkazem na judikovaná pravidla procesního postupu soudu. Závěr krajského soudu ohledně aplikace § 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je tak nepřezkoumatelný. Stěžovatel je přesvědčen, že otázka rozsahu ochrany před nezákonným zásahem je otázkou náležitého výkladu právního předpisu, konkrétně ustanovení § 82 s. ř. s. Stěžovatel v zásadě nevidí legitimního důvodu, aby soud odmítl poskytnout ochranu právu, které je bezprostředně ohroženo, a to zvláště v případě, který u něj nastal. Dojde-li totiž k porušení stěžovatelova práva, k čemuž dosavadní jednání finančního úřadu bez jakýchkoli pochybností směřovalo, půjde o zásah již nezhojitelný. Ustanovení § 82 s. ř. s. je tak zřejmě nutné vykládat nejen s přihlédnutím k § 3 o. s. ř., ale též s přihlédnutím k ústavnímu rámci práva na soudní ochranu. Krajský soud žalobu odmítl jako neprojednatelnou pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a přitom se již nezabýval skutkovými tvrzeními stěžovatele, a tedy ani jejich možným podrázením pod pojem nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Stěžovatel v řízení uvedl zcela jasně, v čem spatřuje nezákonnost postupu finančního úřadu: stěžovatel byl finančním úřadem předvolán k osobnímu jednání navzdory skutečnosti, že stěžovatel je v daňovém řízení zastoupen (daňovým poradcem). K telefonické žádosti stěžovatele o sdělení, z jakého důvodu má stěžovatel, ač zastoupen, jednat osobně, finanční úřad žádné vysvětlení nepodal. Stěžovatel v žalobě označil toto jednání za protiprávní odporující § 10, § 29 a § 2 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) a zatížené libovůlí na straně finančního úřadu. Návaznou námitku proti postupu pracovníka správce daně vyřídil odvolací orgán negativně. Při soudním jednání stěžovatel doplnil, že protiprávnost postupu finančního úřadu je potvrzena dalším předvoláním stěžovatele k osobnímu jednání, opět zcela

neodůvodněnému. Bylo tak prokázáno opakování nezákonného postupu finančního úřadu a důvodnost obavy z dalšího opakování této nezákonnosti, když druhé nařízení jednání bylo toliko odročeno z důvodu, že se stěžovateli nepodařilo předvolání včas doručit. S ohledem na takto vylíčený skutkový stav byl krajský soud povinen zkoumat, zda popsané jednání nenaplnuje kritéria pojmu nezákonného zásahu. Stěžovatel zcela jednoznačně označil počínání finančního úřadu, v němž spatřuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a zároveň uvedl důvody, pro něž se domnívá, že zásah směřoval do jeho právní sféry. Krajský soud tak měl povinnost o jeho žalobě meritorně rozhodnout. Překvapivá je již sama skutečnost, že k závěru o neprojednatelnosti žaloby soud dospěl až po ústním jednání. Podanou žalobou stěžovatel nastolil právní otázku, v jaké fázi dochází k nezákonnému zásahu orgánu veřejné správy a je z ní zřejmé, že se bránil proti jednání finančního úřadu, které je zjevně nezákonné a které bezprostředně narušuje právní sféru stěžovatele. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 3/2007 – 91, www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší správní soud v obdobné věci dospěl k závěru, že popsané jednání správce daně naplňuje znaky nezákonného zásahu. Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Finanční úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém stanovisku vyjádřeném v předchozích jednáních a shrnutém v rozhodnutích o námitkách. Vyjádřil nesouhlas s tvrzením stěžovatele, že k telefonické žádosti o sdělení, z jakého důvodu má jednat osobně, finanční úřad žádné vysvětlení nepodal. Dne 21. 6. 2007 ráno finanční úřad kontaktoval telefonicky zástupce stěžovatele pro daňové řízení, sdělil mu svůj požadavek a na jeho dotaz odůvodnil ve smyslu pozdějších vyjádření, proč je žádán k jednání přímo daňový subjekt, přičemž setrval na požadavku, že zákon o správě daní a poplatků mu k tomuto jednání dává právo. O tomto telefonickém jednání byl pořízen úřední záznam. Až na základě neúspěchu vzájemné dohody bylo zasláno předvolání k ústnímu jednání. Finanční úřad dále popsal průběh daňového řízení v období od vydání napadeného usnesení do současnosti s tím, že je přesvědčen o tom, že v daňovém řízení postupoval zcela v souladu se zákonem o správě daní a poplatků a maximálně vstřícně vůči stěžovateli. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud především považuje za nezbytné poukázat na nesprávnost procesního postupu krajského soudu, když odmítl žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení soud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Krajský soud však odmítl návrh stěžovatele proto, že v žalobě podle jeho názoru chybělo tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, tedy pro nedostatek aktivní legitimace stěžovatele. Pokud tedy formuloval své odůvodnění tímto způsobem, je zřejmé, že odmítl návrh s ohledem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, i když výslovně označil ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle ust. § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo

zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení nejprve konstatoval, že ze žalobního petitu je zřejmé, že se stěžovatel žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před nezákonným zásahem a následně však dospěl k závěru, že v žalobě chybělo tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu z obsahu žaloby vyplývá, že stěžovatel tvrdil, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, neboť výslovně uváděl, že se jedná o zásah tehdy, když je nezákonným předvoláváním zbaven práva na zastoupení v řízení a je nepřiměřeně a neodůvodněně zatěžován, navíc pod pohrůžkou udělení pokuty a omezení svobody. Je sice pravdou, že v žalobě rovněž uvedl, že nebyl dosud přímo zkrácen na svých právech a že se domnívá, že se může ochrany před nezákonným zásahem domáhat i tehdy, jsou-li jeho práva ohrožena, poté však dodal, že se jedná o zásah tehdy, když je nezákonným předvoláváním stěžovatel zbaven práva na zastoupení v řízení, je nepřiměřeně a neodůvodněně zatěžován, a že nelze mít pochyb o tom, že zásah je zaměřen přímo proti stěžovateli, neboť byl označen jako adresát předvolání a daňové řízení je vedeno přímo s ním. Z takto formulované žaloby nelze v žádném případě dovodit, jak to učinil krajský soud, že stěžovatel vůbec netvrdil přímé zkrácení na právech. Naopak je třeba vzít v potaz jeho tvrzení, že se jedná o nezákonný zásah (tedy o přímé zkrácení na právech stěžovatele) a rovněž petit žaloby, který zní zcela jednoznačně, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv stěžovatele jeho nezákonným předvoláváním při daňové kontrole.

Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS, podle kterého odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat. Vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V posuzované věci nejde o případ, kdy je nedostatek aktivní legitimace stěžovatele zcela nesporný a nepochybný, ba právě naopak, neboť z návrhu samotného nelze bez pochyb zjistit, že stěžovatel netvrdil přímé zkrácení na svých subjektivních právech, když se domáhá, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv nezákonným předvoláváním při daňové kontrole, čímž implicitně tvrdí, že jeho práva jsou zkrácena zásahem správního orgánu. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyly podmínky pro odmítnutí návrhu, uvedené v ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) ani § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že otázka rozsahu ochrany před nezákonným zásahem je otázkou náležitého výkladu § 82 s. ř. s. Krajský soud se proto v dalším řízení bude zabývat rovněž otázkou, v jaké fázi komunikace mezi správcem daně a daňovým subjektem připadá v úvahu nezákonný zásah spočívající v nezákonném nucení daňového subjektu k dostavení ke správci daně a zda tomu tak není již tehdy, je-li zatím pouze předvoláván. Aniž by Nejvyšší správní soud chtěl předjímat názor krajského soudu na takto vymezenou právní otázku, poukazuje na svůj rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007 - 91, www.nssoud.cz, který by krajský soud měl při řešení věci vzít v úvahu.

Vzhledem k výše uvedenému neměl Nejvyšší správní soud důvod zabývat se námitkou, v níž stěžovatel tvrdil, že jej měl soud podle § 36 a § 49 odst. 4 s. ř. s. poučit o jeho procesních

právech a povinnostech tak, aby v řízení neutrpěli újmu a že pokud se jednalo o nedostatek podmínek řízení, měl být stěžovatel k jeho odstranění vyzván.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatele byla důvodná (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první 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 25. září 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu