



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatele společnosti **L. U. K. P.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem se sídlem v Praze 4, Na Záhonech 71, za účasti **Celního ředitelství Praha**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 11, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, č. j. 7 Ca 88/2006 – 13, ve znění opravného usnesení ze dne 8. 11. 2006, č. j. 7 Ca 88/2006 – 23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 15. 6. 2006 společnost L. U. K. P., akciová společnost (dále jen „stěžovatel“), napadla v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Celního ředitelství Praha (dále jen „celní ředitelství“) a s ní související návrh na vydání předběžného opatření. Nezákonný zásah stěžovatel spatřuje ve vydání rozhodnutí celního ředitelství ze dne 24. 2. 2006, č. j. 2978/06-1701-21, kterým byl s přihlédnutím k ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, za využití ustanovení § 43 a § 32 citovaného zákona, vyzván, aby ve lhůtě 30 dnů vysvětlil svá

tvrzení v podaném odvolání ze dne 28. 8. 2003, jakož i v jeho následném doplnění ze dne 6. 12. 2005, které směřuje proti platebním výměrům č. 43/2003 až č. 48/2003 ze dne 30. 7. 2003, č. j. 1498/03-08.

Předmětným rozhodnutím (výzvou) bylo totiž podle názoru stěžovatele zasaženo do jeho postavení v daňovém řízení a jeho majetkových práv v té části, kdy celní ředitelství požaduje předložení dokladů prokazujících tvrzení v odvolání stěžovatele, tj. dokladů, které byly zabaveny a odvezeny pracovníky celní správy v postavení policejního orgánu pro účely trestního řízení již v roce 2002 a 2003 a dosud nebyly stěžovateli vráceny. Celní ředitelství tedy – poté, co mu byla daná věc jako odvolacímu orgánu vrácena městským soudem zpět k dalšímu řízení – nutí stěžovatele, aby zajistil podklady, které nemá k dispozici. Nesplnění této povinnosti by přitom znamenalo, že odvolací orgán bude opět vycházet pouze z důkazních prostředků, které byly opatřeny v dosavadním daňovém řízení. Proto stěžovatel navrhl vydání rozsudku, kterým se celnímu ředitelství zakazuje rozhodovat o odvolání stěžovatele pouze na základě důkazních prostředků, které byly dosud opatřeny v daňovém řízení, bez zhodnocení dokladů zabavených pracovníky celní správy v postavení policejního orgánu pro účely trestního řízení. Shodný zákaz navrhl stěžovatel uložit rovněž předběžným opatřením.

Městský soud k danému návrhu konstatoval, že předmětné rozhodnutí celního ředitelství nelze považovat za zásah, pokyn nebo donucení ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nýbrž jako procesní úkon směřující k ukončení správního (daňového) řízení s tím, že nezákonnost takového rozhodnutí vydaného správním orgánem, resp. nesprávnost jeho postupu bude moci stěžovatel namítat v případné žalobě proti věcnému rozhodnutí ve správním řízení vydanému. Ve vztahu k petitu, který stěžovatel navrhoval, potom městský soud uvedl, že je zřejmé, že stěžovatel se snaží zabránit, aby určitý stav nastal, nikoliv odstranit stav již existující. S ohledem na tyto skutečnosti proto daný návrh, včetně návrhu na předběžné opatření, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustný.

Stěžovatel označil jako důvody své kasační stížnosti skutečnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c), d) a e) s. ř. s. Bez bližšího podřazení či specifikace těchto důvodů přitom napadenému usnesení městského soudu vytýká, že úvodní věta v záhlaví usnesení uvádí, že věc rozhodl senát ve složení předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Aleše Sabola a JUDr. Ivety Šaškové, přičemž usnesení podepsal jako předseda senátu JUDr. Ladislav Hejtmánek. V této souvislosti poukázal rovněž na to, že nebyl seznámen se složením senátu, který bude jeho věc projednávat a rozhodovat, a nebylo mu umožněno vyjádřit se k osobám soudců z hlediska podjatosti. Napadené usnesení městského soudu bylo vydáno bez ústního jednání za účasti stran a stěžovatel si tedy nemohl ověřit, který senát a v jakém složení bude jeho věc projednávat, rozhodovat a rozhodnutí podepisovat. Nelze tedy vyloučit, že soud byl nesprávně obsazen a v důsledku toho byl stěžovatel odňat svému zákonnému soudci. Dále stěžovatel brojí proti tomu, že nebyl seznámen s vyjádřením celního ředitelství k žalobě a je tedy otázkou, zda vůbec daný správní orgán věděl, že na něho byla podána žaloba a zda předložil správní spis. Podle jeho názoru i v případě, že dojde k odmítnutí návrhu pro nepřipustnost, nemůže se tak stát bez součinnosti s účastníky řízení. V daném případě tedy stěžovatel dovedl porušení jeho práva na projednání věci v jeho přítomnosti a na vyjádření se ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 6 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a § 36 odst. 1 s. ř. s.). Současně poukázal na to, že ke dni vydání výzvy ze strany celního ředitelství bylo městským soudem

rozhodnuto pouze ve čtyřech případech ze šesti žalobou napadených platebních výměrů (č. 43/2003 až č. 48/2003) a že celní řízení tedy pokračuje toliko v těchto čtyřech případech, přičemž výzva celního ředitelství se týkala všech šesti platebních výměrů. V případě zbylých dvou věcí tudíž správní orgán neměl žádné právo na vysvětlování a prokazování tvrzených skutečností uvedených v odvolání, čímž bylo zasaženo do práva stěžovatele chráněného čl. 4 Listiny základních práv a svobod, konkrétně do jeho práva na tzv. informační sebeurčení. V těchto dvou případech nebylo celní ředitelství oprávněno ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod učinit danou výzvu a v tomto ohledu stěžovatel uvedl, že ze strany Celního ředitelství Praha šlo o neústavní zásah s tím, že na této skutečnosti nic nemění ani to, že tento zásah byl formálně označen jako rozhodnutí. Podle jeho názoru je rozhodující nikoli formální označení, ale materiální povaha a podstata napadeného postupu. Touto otázkou se však městský soud nezabýval stejně jako žalobní námitkou týkající se toho, že celní řízení pokračuje pouze ve čtyřech případech, přičemž předmětná výzva se týkala šesti případů, resp. platebních výměrů. Pokud městský soud toto nerozlišoval, odepřel stěžovateli právo na soudní ochranu před nezákonným zásahem správního úřadu.

Celní ředitelství, jakožto účastník řízení, se k podané kasační stížnosti nevyjádřilo.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelem je tvrzen důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když v jeho podání jsou též výslovně zmíněny i důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm krajským či městským soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského či městského soudu o odmítnutí návrhu (na zahájení řízení) nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, když se v obou těchto případech jedná sice o rozhodnutí, jimž se řízení před soudem končí, ovšem nikoli o rozhodnutí ve věci samé. Přitom toliko rozhodnutími soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem, včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

S ohledem na tyto skutečnosti a při znalosti toho, že městský soud napadeným usnesením žalobu stěžovatele odmítl, považoval Nejvyšší správní soud za rozhodný důvod kasační stížnosti důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když otázkou, kterou bylo třeba při posouzení zákonnosti daného usnesení zvážit, bylo, zda se v případě shora citovaného rozhodnutí (výzvy) celního ředitelství jedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Podle § 82 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován 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 zasaženo; taková osoba se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu, trvá-li nebo trvají jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je však nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví, která pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů (typicky různých policejních přehmatů) a která nastupuje jen v případě, že jiná právní možnost ochrany chybí. Zákon přitom nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Jakkoli je tedy správní řízení vybočující ze zákonných mezí způsobilé porušit množství zaručených práv účastníků řízení, je třeba přezkum takového případného vybočení uplatňovat až v rámci garantovaných opravných prostředků, jimiž lze brojit proti rozhodnutí ve věci, kterým je dané správní řízení ukončeno. Ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. tak nelze aplikovat v případě jednotlivých úkonů v rámci správního řízení zakončeného rozhodnutím a není přitom rozhodné, zda je tento úkon formalizován v podobě rozhodnutí tak, jako je tomu v daném případě.

Jednotlivé úkony celního ředitelství v rámci daného správního řízení jsou uskutečňovány podle procesních pravidel, jejichž dodržení je plně přezkoumatelné v rámci přezkumu rozhodnutí, jímž bude toto řízení ukončeno. Postup celního ředitelství, jakožto odvolacího orgánu, je totiž pod kontrolou správního soudnictví v režimu § 65 a násl. s. ř. s., přičemž pod tuto kontrolu je principiálně zahrnuta i zákonnost veškerých úkonů uskutečněných správním orgánem v rámci správního řízení. Je tedy zřejmé, že není důvodu stěžovatelovo zpochybnění oprávněnosti výzvy celního ředitelství řešit soudem v době, kdy správní řízení ještě nebylo ukončeno. Jinými slovy prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95, www.nssoud.cz).

Ve světle výše uvedeného lze tedy uzavřít, že přezkumu případné nezákonnosti v postupu celního ředitelství se má možnost stěžovatel domáhat v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí celního ředitelství podle § 65 a násl. s. ř. s., a proto se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, který žalobu stěžovatele posoudil jako nepřipustnou ve smyslu § 85 s. ř. s. s tím, že ochrany se lze domáhat jiným právním prostředkem.

Tento závěr, preferující přezkum případných nezákonností až v rámci meritorních rozhodnutí, přitom konvenuje se zákonnou koncepcí poskytování ochrany ve správním soudnictví, která vychází z premisy, že soudem budou přezkoumávána pouze meritorní a finální rozhodnutí správních orgánů. Tato zásada je vyjádřena v § 68 písm. a) s. ř. s., dle kterého je žaloba nepřipustná, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem; dále v § 70 s. ř. s., který pod písm. a) vylučuje ze soudního

přezkumu úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, dle písm. b) jsou vyloučeny úkony předběžné povahy. Z uvedených ustanovení je tedy zřejmé, že městský se soud nedopustil restriktivního výkladu zákona, konkrétně § 85 s. ř. s., nýbrž respektoval základní zásady správního soudnictví. Ostatně Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publikovaném pod č. 720/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, konstatoval, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si současně otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.

Ve vztahu k námitkám stěžovatele vzneseným v kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné toliko pro úplnost poznamenat následující. Jak plyne již ze shora uvedeného, stěžovatel (původně žalobce) se v předmětné věci domáhal toho, aby bylo rozhodnuto o jeho návrhu (žalobě), který ovšem zákon výslovně označuje jako nepřípustný (§ 85 s. ř. s.). V důsledku této skutečnosti byl potom daný návrh odmítnut, neboť již v okamžiku jeho podání byl věcně neprojednatelný. To znamená, že nebyl věcně posuzován a že městský soud tudíž mohl rozhodnout bez jednání, aniž by požadoval předložení správního spisu a vyjádření správního orgánu k podanému návrhu (§ 74 odst. 1 s. ř. s.). K námitce ohledně neseznámení stěžovatele se složením senátu a neumožnění vyjádřit se k osobám soudců z hlediska podjatosti lze konstatovat, že se jedná o vadu řízení nemající vliv na zákonnost. Pokud jde o nejasnosti ohledně personálního složení senátu městského soudu, který ve věci rozhodoval, kontrolou protokolu o hlasování bylo zjištěno, že předsedou senátu byl JUDr. Ladislav Hejtmánek; soud byl tudíž správně obsazen s tím, že k pochybení došlo při písemném vyhotovení usnesení. Usnesením městského soudu ze dne 8. 11. 2006, č. j. 7 Ca 88/2006 – 23, bylo proto označení předsedy senátu uvedeného v záhlaví opraveno tak, že slova JUDr. Slavomíra Nováka se nahrazují slovy JUDr. Ladislava Hejtmánka. Dané usnesení přitom bylo dne 16. 11. 2006 doručeno jak stěžovateli, tak celnímu ředitelství. Co se týče námitky vůči rozsahu výzvy celního ředitelství a zahrnutí i dalších dvou platebních výměrů, nelze se k ní v tuto chvíli – bez dalších spisových podkladů, zejména bez správního spisu – blíže vyjádřit, nicméně s ohledem na shora učiněný závěr ohledně nepřípustnosti žaloby není tato námitka jakkoli rozhodná.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřisluší a účastník řízení nárok na náhradu řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplynulo, že by mu nějaké náklady řízení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu