



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **L. E.**, zastoupené JUDr. Josefem Augustinem, advokátem se sídlem Hlaváčkovo nám. 1, 796 01 Prostějov, proti žalovanému **Celnímu úřadu Most**, se sídlem Obchodní 35, 434 01 Most - Velebudice, proti rozhodnutí ze dne 8. 9. 2006, č. j. E/000006/2006, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 3. 2007, č. j. 15 Ca 289/2006 - 27,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 3. 2007, č. j. 15 Ca 289/2006 - 27, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 8. 9. 2006 vydal žalovaný exekuční příkaz na přikázání pohledávky z účtů žalobkyně vedených u bank ve výši 126 628 Kč sestávající z částky ve výši 124 146 Kč vymáhané na základě dodatečného platebního výměru žalovaného ze dne 13. 1. 2006 a z částky ve výši 2428 Kč odpovídající nákladům exekuce.

Žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobu, v níž požadovala zrušení předmětného exekučního příkazu. Krajský soud žalobu odmítl; svůj závěr odůvodnil tím, že žalobou lze ve správním soudnictví napadat pouze konečné rozhodnutí. Podle § 73 odst. 8 zákona České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, lze však proti exekučnímu příkazu do 15 dnů podat námitky, o nichž rozhoduje správce daně, který exekuci nařídil. Tohoto opravného prostředku žalobkyně využila, přičemž žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 11. 2006 námitku zamítl. Teprve tímto rozhodnutím bylo nařízení exekuce skončeno, takže ke zkrácení práv žalobkyně mohlo dojít až po jeho vydání. Žalobkyně však v názvu žaloby ani v petitu proti rozhodnutí o námitce nebrojila; naopak napadala jen samotný exekuční příkaz. Skutečnost,

že by žalobkyně brojila proti rozhodnutí o námitce nelze dovodit ani z obsahu žaloby, v níž toto rozhodnutí není vůbec zmíněno. Za těchto okolností je však nutno uzavřít, že žaloba proti samotnému exekučnímu příkazu není přípustná dle § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s., neboť exekuční příkaz není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně napadla předmětné usnesení a uvedla, že exekučním příkazem se zakládají, mění nebo závazně určují práva a povinnosti žalobkyně. Žalobkyně správně napadla žalobou takové rozhodnutí žalovaného, které konečným způsobem zasahuje do jejích hmotných práv a povinností. Z obsahu žaloby podle žalobkyně jednoznačně vyplývá, že žalobkyně napadá nejen exekuční příkaz, ale také rozhodnutí žalovaného o námitkách proti exekučnímu příkazu. Není tedy pravdou, že by se žalobkyně v žalobě vůbec nezminila o námitkách proti exekučnímu příkazu. Ze soudního přezkumu přitom není vyloučeno rozhodnutí žalovaného o zamítnutí námitek žalobkyně; soud proto zcela neoprávněně odmítl žalobu, poněkud si situaci zjednodušil a nevycházel z obsahu žaloby.

Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze zopakoval průběh dosavadního vyměřovacího a exekučního řízení; způsob rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nenavrl.

Kasační stížnost je důvodná.

Na úvod je nutné poznamenat, že předmětná kasační stížnost napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přicházejí pro žalobkyni v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody 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, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem. 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.

Žalobkyně v první řadě tvrdí, že exekuční příkaz je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., které konečným způsobem zasahuje do jejích hmotných práv a povinností. Krajský soud naopak zastává názor, že exekuční příkaz není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto vyloučen ze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že závěr krajského soudu je chybný. Prováděním daňové exekuce dochází totiž vždy přinejmenším k zásahu do vlastnického práva garantovaného článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Skutečnost, že nelze podat správní žalobu přímo proti exekučnímu příkazu je dána pouze tím, že § 68 odst. 1 písm. a) s. ř. s. považuje za nepřípustnou takovou žalobu, před jejímž podáním žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Zvláštním zákonem je zde zákon č. 337/1992 Sb., který (jak ostatně uvádí ve svém rozhodnutí i krajský soud) v § 73 odst. 8 umožňuje proti exekučnímu příkazu podat námitky. Současně podle § 69 s. ř. s. platí, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán,

na který jeho působnost přešla. Je sice pravda, že v žádném z těchto ustanovení není výslovně uvedeno, že soudy ve správním soudnictví přezkoumávají až konečná (druhostupňová) rozhodnutí správních orgánů, nicméně tento závěr vyplývá z povahy věci a také z principu subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí vůči opravným prostředkům ve správním řízení. Bylo by proti zdravému rozumu soudně přezkoumávat již rozhodnutí správních orgánů vydaná v prvním stupni, když by například současně probíhalo odvolací správní řízení. Je třeba si uvědomit, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvoří spolu s případným rozhodnutím o odvolání jeden celek, který následně správní soud přezkoumává k žalobním námitkám žalobce.

Pouhý fakt, že exekuční příkaz je aktem správního orgánu prvního stupně, nemůže znamenat, že nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jinak by ostatně ztrácel smysl i § 78 odst. 3 s. ř. s., který soudu umožňuje zrušit podle okolností i rozhodnutí správního orgánu nižšího (prvního) stupně: pokud by rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo rozhodnutím, jak dovodil krajský soud, nebylo by potom možné ho zrušit. Odmítnutí žaloby podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) tedy nebylo správné.

Samotná tato skutečnost, že krajský soud odmítl žalobu podle nesprávného ustanovení s. ř. s., by zpravidla nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, pokud by odmítnutí jinak bylo na místě. V posuzovaném případě se však krajský soud dopustil vady řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby a k jejímuž přezkumu je Nejvyšší správní soud povinen z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Spatřuje-li krajský soud pochybení žalobkyně v tom, že v žalobě výslovně nenapadla také rozhodnutí žalovaného o námitkách, je nutné zdůraznit, že se ze strany žalobkyně jedná o vadu odstranitelnou. K tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, uvádí, že *„jestliže žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. (...) Součinnost žalobce by soud musel vyžadovat jedině tehdy, pokud by žalobce v celé žalobě napadal toliko rozhodnutí správního orgánu I. stupně a o rozhodnutí o odvolání by v žalobě vůbec nehovořil, resp. z žaloby by tato skutečnost nijak nevyplývala. Tehdy by soud musel postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a žalobce konkrétně a s ohledem na jeho individuální vlastnosti a specifika případu poučit o tom, jaké rozhodnutí může žalobou napadat, v jaké lhůtě tak může učinit, stanovit mu k doplnění žaloby v tomto směru přiměřenou lhůtu a poučit jej, že jeho žaloba bude jako nepřijatelná podle § 68 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta, pokud výzvě soudu nevyhoví.“*

Dále nelze nezmínit rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 4. 2004 ke stížnosti č. 57567/00 ve věci Bulena proti České republice. V odůvodnění Evropský soud pro lidská práva mimo jiné uvedl: *„právo na soud, jehož jedním aspektem je právo na přístup k soudu, ovšem není absolutní a může podléhat implicitně připuštěným omezením, zejména pokud jde o podmínky přípustnosti opravného prostředku, neboť samotnou svou povahou vybízí k úpravě ze strany státu, který v tomto ohledu požívá jisté míry uvážení (viz Garcia Manibardo proti Španělsku, 2000 Zvolský a Zvolská proti České republice, 2002). Uplatněná omezení nicméně nesmějí omezit přístup jednotlivce k soudům takovým způsobem nebo v takové míře, že by uvedené právo bylo zasaženo v samé své podstatě.“*

Kromě toho jsou slučitelná s čl. 6 odst. 1 pouze tehdy, sledují-li legitimní cíl a existuje-li přiměřený vztah mezi použitými prostředky a tímto cílem (viz Guérin proti Francii, 1998). Pro Soud z těchto zásad vyplývá, že i když právo podat opravný prostředek samozřejmě podléhá zákonným podmínkám, soudy se musejí při aplikaci procesních pravidel vyhnout jak přehnanému formalismu, který by zasahoval do zásad spravedlivého procesu, tak i přílišné pružnosti, která by naopak vedla k odstranění procesních podmínek stanovených zákonem.“ V tomto případě vytkl Evropský soud pro lidská práva Ústavnímu soudu, že postupoval příliš formalisticky, když ústavní stížnost odmítl pro nedostatečně formulovaný petit, který výslovně nesměřoval proti rozhodnutí poslední instance. Ústavní soud v navazující judikatuře převzal tento právní názor do svých rozhodnutí (viz např. nálezy ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05, nebo nálezy ze dne 18. 10. 2006 sp. zn. IV. ÚS 374/04).

V projednávaném případě nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že z žaloby jednoznačně vyplývá, že byl napaden nejen exekuční příkaz, ale také rozhodnutí žalovaného o námitkách. Z názvu žaloby, z petitu ani ze samotného obsahu žaloby nelze v žádném případě dovodit, že by žalobkyně napadala také rozhodnutí o námitkách; o tomto rozhodnutí ani o tom, že takové námitky podala, se žalobkyně nikde nezmiňovala, ač poměrně obsáhle popisovala předchozí vyměřovací řízení. Jak vyplývá ze soudního spisu, informace o rozhodnutí o námitkách se do sféry krajského soudu dostala až v přípisu žalovaného ze dne 8. 2. 2007 (viz č. l. 23). Nicméně jestliže krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně napadá nesprávné rozhodnutí (rozhodnutí, proti němuž je přípustný opravný prostředek), nebyl oprávněn bez dalšího žalobu odmítnout. V souladu s citovaným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu měl žalobkyni nejprve vyzvat k doplnění žaloby a k odstranění jejích vad podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a poučit ji, které rozhodnutí může žalobou napadat a o možných následcích nedoplnění. Teprve v případě, kdy by žalobkyně vadu svého podání řádně a včas neodstranila, by bylo na místě odmítnutí žaloby.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu a vyzve žalobkyni k doplnění žaloby s příslušným poučením. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. září 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu