



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce **MUDr. F. N.**, zastoupeného JUDr. Zbyněkem Krchňavým, advokátem se sídlem Bratrská 303/I, 380 01 Dačice, proti žalovanému **Finančnímu úřadu pro Kraj Vysočina**, se sídlem Tolstého 2, 586 01 Jihlava, proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 3. 2014, č. j. 31 Af 182/2013 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 9. 4. 2009 byla na Finanční úřad v Telči, jehož působnost přešla od 1. 1. 2013 na žalovaného, doručena plná moc, kterou žalobce zmocnil společnost Folio spol. s r. o. v likvidaci k zastupování „*před Finančním úřadem v Telči, Štěpničná 399, 585 56 Telč, a dalšími finančními orgány vyšších stupňů, a též před Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem v Brně, ve věci kontroly daně z příjmu za zdaňovací období 2003, 2004, 2005, 2006.*“ Za zmocněnce plnou moc podepsal Ing. Pavel Krist, jednatel a likvidátor.

[2] Dne 25. 9. 2013 se k žalovanému dostavil Ing. Pavel Krist za účelem nahlédnutí do daňového spisu žalobce. Žalovaný nahlédnutí neumožnil s odůvodněním, že plná moc k takovému jednání nepostačuje: daňová kontrola za předmětná zdaňovací období již byla ukončena podpisem zprávy o daňové kontrole ve smyslu § 88 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Proti postupu žalovaného podal Ing. Pavel Krist na místě stížnost podle § 261 daňového řádu. Přípisem ze dne 31. 10. 2013, č. j. 1426086/13/2901-24800-703062, žalovaný vyrozuměl zmocněnce o tom, že podanou stížnost shledal nedůvodnou. Konstatoval, že při posouzení rozsahu plné moci se přiklonil k užšímu výkladu veden povinností ochrany práv a citlivých údajů žalobce. Zohlednil zejména to, že od předložení plné moci až do nahlížení zmocněnce do spisu nebyl na jejím základě učiněn žádný další úkon, že byla zmocněna společnost, která se v době zmocnění nacházela v likvidaci, a že důvodem pro nahlížení mělo být získání dokumentů sepsaných během daňové kontroly, které má ovšem v držení žalobce a kdykoliv je mohl zmocněnci poskytnout. Zmocněnec následně podal žádost Odvolacímu finančnímu ředitelství o prošetření způsobu vyřízení stížnosti. Odvolací finanční ředitelství shledalo žádost nedůvodnou (přípis ze dne 9. 1. 2014, č. j. 231/14/5000-14504-711335) a ztotožnilo se s argumenty a závěry žalovaného.

[3] V mezidobí dne 29. 10. 2013 zaslal žalovaný žalobci výzvu k odstranění vady plné moci spočívající v nedostatečném vymezení jejího rozsahu a určitosti, neboť po dni podání plné moci nebyla žádná daňová kontrola za předmětná období zahájena ani prováděna. Dne 14. 11. 2013 byla žalovanému doručena odpověď žalobce, v níž uvádí, že zástupce je zmocněn ke všem úkonům před vyjmenovanými orgány, které souvisí se všemi daňovými a soudními řízeními navazujícími na daňovou kontrolu specifikovanou v plné moci. Plná moc se vztahuje i na nahlížení do spisu v souvislosti s předmětnou daňovou kontrolou.

[4] Souběžně se žalobce domáhal ochrany u Krajského soudu v Brně, ke kterému dne 3. 10. 2013 doručil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Za nezákonný zásah označil znemožnění nahlížení do spisu žalovaným dne 25. 9. 2013. Doplnil, že po ukončení daňové kontroly a odvolacího řízení podal zmocněnec na základě předmětné plné moci žádosti o přezkoumání k Ministerstvu financí, které žádosti přijalo, vyřídilo a svá rozhodnutí doručilo zmocněnci. Žalobce byl v dobré víře a měl legitimní očekávání, že nezpochybní-li uvedenou plnou moc nejvyšší finanční orgán České republiky, nebude plná moc zpochybněna ani orgánem nejnižším (žalovaným). Rozpor v jednání finančních orgánů nemůže jít k tíži žalobce. Žalovaný dále porušil § 264 daňového řádu, neboť měl-li pochybnost o rozsahu plné moci, měl žalobce vyzvat k předložení nové plné moci. Důsledky zásahu dle žalobce stále trvají a hrozí jejich opakování, neboť žalobce se nemůže v důsledku nemožnosti nahlédnout do spisu dostatečně hájit před Krajským soudem v Brně v řízeních o žalobách proti rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství.

[5] Ve dvou podáních doručených krajskému soudu dne 21. 11. 2013 a 20. 2. 2014 žalobce reagoval na vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 3. 12. 2013, jakož i na shora uvedené výsledky stížnosti a žádosti o prošetření způsobu jejího vyřízení. Kromě již uvedených argumentů žalobce konstatoval, že na základě totožné plné moci byla v roce 2012 doručována zástupci žalobce i rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství. Zatímco nadřízené orgány žalovaného neměly s plnou mocí žádný problém, žalovaný plnou moc

nerespektoval již před nahlížením zástupce žalobce do spisu, neboť sám některá svá rozhodnutí doručoval přímo žalobci a nikoliv jeho zástupci (platební výměr č. j. 38501/12/317970705132 na úrok z prodlení za zdaňovací období 2006, platební výměr č. j. 38657/12/317970705132 na daňové penále za zdaňovací období 2004, platební výměr č. j. 38497/12/317970705132 na daňové penále za zdaňovací období 2005, rozhodnutí č. j. 21110/10/317970705132 o posečkání daně a příslušenství daně, rozhodnutí č. j. 38487/12/317970705132 o pozbytí účinnosti předchozího rozhodnutí, platební výměr č. j. 38490/12/317970705132 na úrok z odložené částky). Plná moc mu přitom musela být známa, neboť ji musel předložit svým nadřízeným orgánům. Pokud tedy žalovaný nějaké pochybnosti měl, byl povinen konat ve smyslu § 264 daňového řádu daleko dříve, a to v prvních měsících účinnosti daňového řádu. Podle žalobce není žalovaný oprávněn posuzovat, co je či není oprávněna činit společnost v likvidaci a co může činit její likvidátor, jakož i otázku, jaké dokumenty z daňové kontroly má žalobce u sebe. Žalobce též nesouhlasil se závěrem žalovaného uvedeným v jeho vyjádření ze dne 3. 12. 2013, že pochybnosti o plné moci byly odstraněny přípisem žalobce ze dne 14. 11. 2013, a podaná žaloba se tak jeví jako bezpředmětná. Podle žalobce totiž zásah (resp. jeho důsledky trvají), neboť žalovaný neinformoval zástupce žalobce o tom, že přímo žalobci zaslal výzvu k odstranění pochybností o plné moci a s jakým výsledkem. Až z vyjádření žalovaného se tak zástupce žalobce dozvídá, že je mu již do spisu umožněno nahlížet. Dalším trvajícím důsledkem zásahu je pak skutečnost, že žalobce nemohl uvést žalobní důvody do žaloby podané dne 3. 10. 2013 a vedené Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 31 Af 181/2013, neboť neměl k dispozici dokumenty uložené ve spisu žalovaného, a z tohoto důvodu pak došlo k odmítnutí této žaloby Krajským soudem v Brně.

[6] Krajský soud rozsudkem ze dne 5. 3. 2014, č. j. 31 Af 182/2013 – 53, žalobu zamítl. Nejprve konstatoval, že žalobce jako předmět řízení vymezil ochranu proti trvajícimu nezákonnému zásahu (nenavrhoval akademický výrok, jímž by soud určil, že jednání žalovaného bylo nezákonným zásahem vůči žalobci). V takovém případě soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu věci v době rozhodnutí soudu. Jelikož k vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. (stížnost a žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 daňového řádu) došlo sice až po podání žaloby, nicméně před rozhodnutím soudu ve věci samé, je žaloba přípustná. Následně se soud zabýval věcným posouzením žaloby a dospěl k závěru, že žalobě není možné vyhovět, jelikož zásah nebo jeho důsledky již netrvaly a nehrozí opakování zásahu. Jelikož žalovaný v souladu s § 28 daňového řádu vyzval žalobce k odstranění vad plné moci a žalobce (podle obsahu jeho podání) doplnil plnou moc, odpadla tím podstata tvrzeného zasahování do práv žalobce, neboť zástupce žalobce již mohl nahlížet do spisu. Netrvají ani důsledky zásahu. Pokud jde o neinformování zástupce žalobce o odstraňování vad plné moci, postupoval žalovaný v souladu s § 28 odst. 2 daňového řádu, jestliže k odstranění vad plné moci vyzval zmocnitele. Zákon žalovanému neukládá povinnost informovat následně zmocněnce o odstranění vad plné moci – to je otázka vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem. K řízení vedenému pod sp. zn. 31 Af 181/2013 pak krajský soud uvedl, že k odmítnutí žaloby došlo nikoliv z důvodu, že žalobce neuvedl žádný žalobní bod, nýbrž primárně proto, že žaloba byla podána opožděně. Na včasnost podání žaloby nemohlo mít jednání žalovaného žádný vliv.

II. Kasační stížnost žalobce

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost. Uvedl, že důsledky nezákonného zásahu v širším smyslu nadále trvají, neboť zástupce žalobce nebyl seznámen s korespondencí mezi žalovaným a žalobcem, a proto žalobce nemohl být kvalifikovaně zastupován, vyjadřovat se k důkazům či podávat žaloby.

[8] Zopakoval, že žalovaný měl v souladu s § 264 daňového řádu odstraňovat pochybnosti o rozsahu plné moci dříve a nikoliv až při snaze zástupce žalobce nahlédnout do spisu - bezprostředně po účinnosti daňového řádu nebo před odesláním svých písemností specifikovaných v bodě [5] pouze žalobci. Na případ nelze vztáhnout úpravu odstraňování vad plné moci podle § 28 odst. 2 a 3 daňového řádu, neboť žalovaný nevydal žádnou výzvu k odstranění vad před zasíláním svých písemností žalobci nebo před nahlázením do spisu. O pochybnostech navíc nelze hovořit, neboť finanční orgány vyššího stupně bez problémů na základě plné moci doručovaly svá rozhodnutí zástupci žalobce. Žalobce byl v dobré víře a v legitimním očekávání, že stejně jako předmětné finanční orgány posoudí plnou moc i žalovaný, a nemohl očekávat, že žalovaný „z ničeho nic“ přestane doručovat zástupci žalobce a neumožní mu nahlédnout do žalobcova spisu. Názor soudu, že si žalovaný mohl plnou moc posoudit odlišně od jiných finančních orgánů, je v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti jednání finanční správy. Žalovaný a Odvolací finanční ředitelství též uvedli pro odepření nahlédnutí do spisu zcela odlišné důvody, což nemůže jít k tíži žalobce.

[9] Krajský soud nesprávně posoudil trvající důsledek zásahu spočívající v neinformování zástupce žalobce. Přípisem doručeným žalovanému dne 14. 11. 2013 žalobce svou plnou moc nijak „nedoplňoval“, jak tvrdí krajský soud, nýbrž pouze potvrdil její platnost a rozsah původní plné moci. Doručením tohoto potvrzení se stala plná moc bezvadnou. Je tedy jednoznačné, že žalovaný pochybil, pokud o výsledku odstranění pochybností následně neinformoval zplnomocněného zástupce. Tvzení soudu, že jde o vztah zmocněnce a zmocnitele a nikoliv povinnost žalovaného je v rozporu s § 28 odst. 2 daňového řádu, podle něž je správce daně povinen vyrozumět o nedostacích při vymezení rozsahu plné moci i zmocněnce. Analogicky v souladu se zásadou spolupráce dle § 6 odst. 2 daňového řádu je správce daně povinen informovat zmocněnce i o tom, že se plná moc stala bezvadnou.

[10] K trvajícímu důsledku zásahu spočívajícímu v odmítnutí žaloby v řízení vedeném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 Af 181/2013 žalobce uvedl následující. Podání žaloby po lhůtě a neuvedení žádného žalobního bodu není vinou žalobce, nýbrž žalovaného, neboť rozhodnutí o odvolání a další dokumenty nebyly zasílány zástupci žalobce, ale přímo žalobci, který v dobré víře v platnost plné moci svého zástupce nekontaktoval, neboť legitimně očekával, že stejné dokumenty jsou zasílány i jeho zástupci. Krajský soud opomíjí, proč požádal zástupce žalobce o nahlédnutí do spisu – bylo to právě z důvodu, že rozhodnutí zakládající předmětnou žalobu (písemnosti specifikované v bodě [5] shora a dále tři rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 7. 2013, č. j. 18554/13-5000-14103-702070, 18555/13-5000-14103-702070 a 18556/13-5000-14103-702070) byla zasílána pouze žalobci samotnému. Jako příloha blanketní žaloby ve věci 31 Af 181/2013 byla zaslána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem a jako důvod neuvedení žalobních

bodů byl uveden právě nezákonný zásah. Krajský soud tak měl nejprve rozhodnout o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, a teprve poté o věci pod sp. zn. 31 Af 181/2013, což neučinil. Jak plyne z žaloby a jejího doplnění, nezákonný zásah nastal již tou skutečností, že v rozporu s plnou mocí nebyla zástupci žalobce doručována předmětná rozhodnutí. V souladu s § 41 odst. 1 daňového řádu je dnem rozhodným pro počátek běhu lhůty k podání žaloby doručení písemnosti zástupci a nikoliv žalobci. Jelikož rozhodnutí napadená žalobou ve věci sp. zn. 31 Af 181/2013 nebyla dosud zástupci žalobce doručena, nemohla dosud začít běžet lhůta k podání žaloby a žaloba nemůže být opožděná. Rovněž až po nahlédnutí do spisu bude moci zástupce žalobce doplnit žalobu. Nezákonný zásah žalovaného tak stále trvá a brání žalobci v jeho právu na spravedlivý proces. Nesprávný je v této souvislosti názor krajského soudu, že Ing. Pavel Krist mohl jako substitut nahlížet do daňového spisu na základě plné moci udělené žalobcem M. G. Tato plná moc totiž byla udělena jen k zastupování v soudních sporech před Krajským soudem v Brně.

[11] Krajský soud podle žalobce pochybil, pokud se vůbec nezabýval platností či neplatností plné moci a navazujících nezákonných zásahů žalovaného. Krajský soud též pochybil, pokud nerozhodl o tom, zda provedené zásahy žalovaného byly či nebyly zásahem nezákonným (krajský soud v rozporu s obsahem vyjádření žalobce ze dne 20. 2. 2014 konstatoval, že žalobce nenavrhoval pouze akademický výrok, kterým by soud určil, že jednání žalovaného bylo nezákonným zásahem).

[12] Žalobce závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně, vrátil mu věc k dalšímu řízení a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popsal průběh dosavadního řízení a zopakoval svoji argumentaci o zákonnosti svého počínání. Zdůraznil, že po doručení plné moci dne 9. 4. 2009 neměl o jejím rozsahu žádné pochybnosti. Jelikož současně s plnou mocí nebyl učiněn žádný úkon (a ani v nejbližších 4,5 letech), neměl žalovaný povinnost ani právo vydávat výzvu k odstranění pochybností, které v té době neměl. Pochybnosti o rozsahu plné moci žalovanému vznikly až v souvislosti s žádostí zástupce žalobce o nahlédnutí do spisu. Poté byla za účelem odstranění pochybností o zastupování žalobce vydána výzva, na kterou bylo reagováno dne 14. 11. 2013. Na základě vyjádření žalobce z tohoto dne považuje žalovaný spornou plnou moc za vyjasněnou a od tohoto dne není dána překážka, která by bránila zástupci žalobce v jednání ve vymezeném rozsahu. Tvrzení žalobce, že do spisu nemůže nahlížet, je proto nepravdivé. Podaná žaloba se proto jeví jako bezpředmětná – ostatní rozšiřující tvrzení v kasační stížnosti jsou nad rámec původního žalobního petitu. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti,

byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval obsahovým vymezením žalovaného zásahu (IV./A), dále posouzením toho, co žalobce v žalobě požadoval (vymezení petitu, IV./B) a nakonec otázkou trvání zásahu či jeho důsledků, resp. hrozbou jeho opakování (IV./C).

IV./A) Vymezení žalovaného zásahu

[17] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Citované ustanovení vyžaduje, aby zásah správního orgánu žalobce přímo zkrátil na jeho právech. Z toho je zřejmé, že zásah se musí nějakým způsobem negativně projevit v právní sféře žalobce – úvahy, myšlenky či vnitřní posouzení určité situace správním orgánem nemůže být samo o sobě zásahem, pokud jeho dopad žalobce nepocítil.

[18] Z uvedeného plyne, že zásahem ve smyslu citovaného ustanovení nemůže být samo interní posouzení rozsahu plné moci žalovaným, nýbrž až jeho projev vůči žalobci. V této souvislosti soud považuje za nutné zdůraznit, že po uložení plné moci do daňového spisu dne 9. 4. 2009 žalovaný zjevně neměl pochybnosti o jejím rozsahu (byť si jej zřejmě vykládal jinak, než žalobce). Proto ani neměl důvod vyzývat žalobce k jejímu upřesnění po jejím uložení, ani po změně právní úpravy účinností daňového řádu. V tomto smyslu proto nelze hovořit o nějakém zásahu ze strany žalovaného, který by trval již od uložení plné moci, neboť zde absentovaly jeho vnější projevy. Za zásah, který se projevil v právní sféře žalobce, lze ovšem považovat neumožnění zástupci žalobce nahlédnout do spisu. S ohledem na obsah žaloby je právě tento úkon zásahem, o jehož nezákonnosti byl veden spor před krajským soudem.

[19] Žalobce v kasační stížnosti tvrdí, že zásahem bylo rovněž nedoručení několika písemností žalovaného zástupci žalobce v rozporu s předmětnou plnou mocí. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že takto byl žalobcem zásah zformulován až v kasační stížnosti. V žalobě byl jednoznačně zásah vymezen jen jako zabránění zástupci žalobce nahlédnout do daňového spisu. Ve vyjádření (replíce) doručené soudu dne 20. 2. 2014 žalobce sice uváděl i skutečnost, že žalovaný nedoručil zástupci žalobce písemnosti specifikované v bodě [5], činil tak ovšem výlučně v reakci na argument žalovaného, že žalobce byl téměř pět let v nečinnosti, a proto musel být žalovaný při posouzení rozsahu plné moci obezřetný. Žalobce poukazoval na to, že žalovaný byl v této době sám činný a plnou moc uplatňoval – předával ji svým nadřízeným orgánům a dále (v rozporu s ní) doručoval žalobci uvedené písemnosti. Žalobce pak uzavírá, že výzva k odstranění vad plné

moci měla být vydána žalovaným daleko dříve, nikoliv až po onom nahlížení do spisu. Opožděné vydání výzvy ani nedoručení předmětných písemností zástupci žalobce ovšem žalobce zjevně nepovažoval za zásah a jeho odstranění se ani ve svém petitu nedomáhal (viz zejména bod 2. závěrečného vymezení zásahu na č. 1. 42 soudního spisu a vymezení petitu na č. 1. 43 soudního spisu). Krajský soud se proto správně touto otázkou jako zásahem nezabýval. S ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. se v tomto případě kasační stížnost opírá o důvody, které žalobce neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Kasační stížnost je proto v této části nepřipustná a Nejvyšší správní soud se jí nemůže zabývat.

IV./B) Vymezení žalobního petitu

[20] Do účinnosti novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, umožňoval soudní řád správní napadnout žalobou pouze existující zásah, resp. zásah, jehož důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování. Pokud zásah skončil, byl soud povinen řízení o žalobě zastavit (§ 86 s. ř. s.). Domáhal-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný, jednalo se o žalobu nepřipustnou (§ 85 s. ř. s.). Ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. upravující výrok soudu pak s určovacím výrokem vůbec nepočítalo (k tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS).

[21] Citovaná novela zavedla nové oprávnění soudu vydat kromě výroku na plnění (přikazujícího či zakazujícího) též výrok určovací (někdy označovaný jako deklaratorní či akademický), jímž by soud pouze určil, že zásah byl nezákonný. Ustanovení § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. zní následovně: soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Zákonný text může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí: určovací žalobu nelze uplatnit za trvání zásahu (srov. sloveso „byl“ v § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s.). Naopak výroku přikazujícího či zakazujícího je možné se domáhat výlučně u zásahu, který trvá (nebo trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování).

[22] Žalobce tak musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu. Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování) je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či přikazujícího). Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95

zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, publikovaný pod č. 1590/2008 Sb. NSS). Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.

[23] V projednávané věci se žalobce v žalobě domáhal ochrany před trvajícím zásahem – odpíráním zástupci žalobce nahlédnout do spisu. Ve vyjádření doručeném krajskému soudu dne 20. 2. 2014 žalobce petit vymezil takto: 1) aby krajský soud vydal rozsudek, že jednání žalovaného bylo nezákonným zásahem; 2) s ohledem na vyjádření žalovaného, že zástupci žalobce už nebude bráněno v nahlížení do spisu, avšak důsledky nezákonného zásahu trvají, aby krajský soud vydal kromě bodu 1) rozsudek, jímž žalovanému přikáže obnovit stav před zásahem; 3) žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady tohoto řízení. Žalobce se tedy současně domáhal určení, že zásah byl nezákonný a odstranění důsledků zásahu. S ohledem na shora uvedené takový postup není možný; jak ovšem plyne především z obsahu předmětného žalobcova vyjádření, žalobce se vymezoval a bránil proti důsledkům zásahu, které podle jeho názoru nadále trvají. Krajský soud proto správně usoudil, že žalobce nenavrhuje určovací (akademický) výrok, nýbrž že podstatou jeho žaloby je ochrana před důsledky nezákonného zásahu, a tímto směrem dále vedl své úvahy. Nejvyšší správní soud se s postupem krajského soudu ztotožňuje.

IV./C) Trvání zásahu či jeho důsledků a hrozba jeho opakování

[24] Při věcném posouzení žaloby krajský soud správně vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, publikovaného pod č. 603/2005 Sb. NSS, který pro shledání důvodnosti podané žaloby vyžaduje kumulativní splnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Soud poznamenává, že i po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je nutno trvat na na naplnění všech šesti podmínek u trvajícího zásahu; domáhá-li se však žalobce pouze akademického (určovacího výroku), šestá podmínka odpadá a není třeba ji zkoumat. Jelikož v projednávané věci šlo o ochranu před trvajícím zásahem (resp. jeho důsledky), krajský soud správně zkoumal i naplnění šesté podmínky. Protože krajský soud žalobu zamítl s poukazem na její absenci, Nejvyšší správní soud podrobil přezkumu právě tuto jeho úvahu.

[25] V otázce trvání zásahu se soud plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Po výzvě žalovaného ze dne 29. 10. 2013 k odstranění vady plné moci spočívající v nedostatečném vymezení jejího rozsahu a určitosti žalobce doručil dne 14. 11. 2013 žalovanému svou odpověď, která žalovanému otázku rozsahu plné moci vyjasnila. Zda se jednalo o „doplnění“ či „potvrzení platnosti“ plné moci není pro věc relevantní, neboť výsledkem připsu žalobce je skutečnost, že žalovaný akceptoval rozsah plné moci v souladu s přáním

žalobce a konstatoval, že zástupci žalobce již nebude nadále bránit v nahlédnutí do spisu. To přitom bylo podstatou žalovaného zásahu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v době rozhodnutí krajského soudu o žalobě žalovaný zásah netrval a s ohledem na vyjádření žalovaného nehrozilo ani jeho opakování.

[26] Zbývá tedy posoudit, zda v době vydání napadeného rozsudku existovaly žalobcem tvrzené důsledky zásahu: 1) neinformování zástupce žalobce o výsledku odstranění pochybností o rozsahu plné moci a 2) odmítnutí žaloby v řízení vedeném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 Af 181/2013.

[27] Podle § 28 odst. 2 daňového řádu platí, že není-li rozsah zmocnění vymezen nebo není-li vymezen přesně, vyzve správce daně zmocnitele k úpravě plné moci; ustanovení o vadách podání se použije obdobně. O nedostacích při vymezení rozsahu plné moci vyrozumí rovněž zmocněnec. Smyslem vyrozumění zmocněnce je urychlit nápravu plné moci, neboť zmocněnec tak může sám kontaktovat zmocnitele a podílet se na odstranění vad plné moci. Daňový řád nestanoví, že by zmocněnec (na rozdíl od zmocnitele) musel být vyrozuměn formálním úkonem správce daně: postačí i telefonická či ústní informace. V projednávané věci byl zástupce žalobce přítomen situaci, ve které vyvstaly pochybnosti žalovaného o rozsahu plné moci (při nahlížení do spisu dne 25. 9. 2013), takže jej nebylo třeba o tomto nedostatku dále vyrozumívát. Daňový řád dále nestanoví, že by po odstranění nedostatku plné moci měl být správcem daně vyrozuměn zmocněnec o tom, že se plná moc stala bezvadnou. K takové povinnosti správce daně nelze dospět ani analogií s § 28 odst. 2 daňového řádu či aplikací zásady spolupráce dle § 6 odst. 2 téhož zákona. Daňový řád zde totiž vychází z logické konstrukce, dle níž je nejprve formálně vyzván zmocnitel k odstranění příslušné vady s určením lhůty a zároveň je o problému informován i zmocněnec. Je pak již záležitostí zmocnitele a zmocněnce, zda vadu odstraní či nikoliv. Nadto nedává rozumného smyslu, vyrozumívát o odstranění vady zmocněnce, který se na jejím odstranění bude pravidelně podílet, pokud zákon neukládá ani vyrozumění samotného zmocnitele (k tomu je správce daně povinen jen v případě, pokud odstranění vady nebylo úspěšné – viz § 74 odst. 3 daňového řádu). Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že se jedná o vztah zmocněnce a zmocnitele, zákon takovou povinnost správci daně neukládá, a proto ani v projednávaném případě nelze hovořit o tom, že by se mohlo jednat o důsledek žalovaného nezákonného zásahu.

[28] K otázce odmítnutí žaloby si Nejvyšší správní soud vyžádal od Krajského soudu v Brně jeho spis sp. zn. 31 Af 181/2013. Z něj ověřil, že usnesením ze dne 13. 11. 2013, č. j. 31 Af 181/2013 – 30, krajský soud odmítl žalobu žalobce proti třem rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství (viz bod [10] shora) jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. (žaloba byla podána dne 3. 10. 2013, lhůta k podání žaloby však podle krajského soudu uplynula již dne 2. 10. 2013). „Nad rámec“ tohoto důvodu pro odmítnutí žaloby krajský soud konstatoval, že i kdyby byla žaloba podána včas, nemohl by přistoupit k jejímu projednání, neboť ve lhůtě pro podání žaloby žalobce neuvedl žádný žalobní bod. Za této situace se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu v nyní projednávané věci: opožděné podání žaloby je plně přičitatelné žalobci a napadený zásah žalovaného nemohl mít na odmítnutí žaloby žádný vliv. Neuvedení žalobního bodu jako důvod pro odmítnutí žaloby uvedl krajský soud jen nad

rámec nosného důvodu svého usnesení, jímž byla opožděnost žaloby. Pokud žalovaný neumožnil zástupci žalobce nahlédnout do spisu, nijak tím žalobci či jeho zástupci nebránil podat příslušnou žalobu včas. Jelikož zmeškání lhůty pro podání správní žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.), nemohl krajský soud postupovat jinak, než žalobu odmítnout. Na postup krajského soudu v tomto případě nemohlo mít žádný vliv jednání žalobce či žalovaného před podáním žaloby ani skutečnost, že žalobce současně podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Tvrdí-li žalobce, že žalobou napadená rozhodnutí dosud nebyla doručena, a tudíž že nezačala běžet lhůta k podání správní žaloby, mohl se proti nezákonnosti usnesení krajského soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 31 Af 181/2013 – 30, o odmítnutí žaloby bránit kasační stížností. V řízení o takové kasační stížnosti by Nejvyšší správní soud mohl přezkoumat, zda byla žalobou napadená rozhodnutí řádně doručena a zda již uplynula lhůta k podání žaloby (což v obdobných případech běžně činí, srov. k tomu zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 – 78, publikovaný pod č. 450/2005 Sb. NSS). Ve vztahu k nyní projednávané věci je však určující závěr, že opožděné podání žaloby nelze považovat za důsledek tvrzeného zásahu žalovaného, nýbrž za důsledek žalobcovy nečinnosti.

[29] Pokud jde o úvahy krajského soudu, že žalovaný je oprávněn posoudit rozsah plné moci jinak než jeho nadřízené finanční orgány a že žalobce mohl ve věci postupovat i jinak, např. s využitím plné moci pro M. G., jedná se o myšlenky jdoucí nad rámec věci (což krajský soud sám uvádí) a které nejsou nosnými důvody napadeného rozhodnutí. I kdyby byly tyto úvahy nesprávné, nemohla by tato skutečnost zvrátit pro spor podstatné závěry, tj. že zásah a jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu. Nejvyšší správní soud se jimi proto blíže nezabýval. Obdobně pokud jde o otázky platnosti či neplatnosti plné moci, načasování výzvy k odstranění vad plné moci, oprávněnosti aplikace § 28 daňového řádu či rozdílného hodnocení věci finančními orgány, jedná se o otázky (ne)zákonnosti tvrzeného zásahu. Jelikož žaloba musela být krajským soudem zamítnuta pro nesplnění šesti podmínek (viz výše), nebylo smysluplné, aby se krajský soud těmito otázkami blíže zabýval. Ze stejného důvodu je nadbytečné, aby tyto otázky řešil Nejvyšší správní soud v kasačním řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. května 2014

JUDr. Marie
Žiškova
předsedkyně senátu