



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **K. Č.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Moravské Budějovice**, se sídlem nám. Míru 31, Moravské Budějovice, zast. JUDr. Stanislavem Juránkem, advokátem se sídlem Husova 800, Moravské Budějovice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2015, č. j. 31 A 47/2015 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 8. 7. 2015 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem. Ten podle jeho tvrzení navazoval na rozhodnutí žalovaného o přestupku ze dne 17. 3. 2014 ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 22. 9. 2014 o zamítnutí odvolání, a na rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2014, o odkladu výkonu rozhodnutí. Nezákonný zásah žalobce spatřoval v upozornění žalovaného ze dne 21. 4. 2015, č. j. MUMB/OFŽ/9065/2015 (dále též „Upozornění na nedoplatek“), doručeném mu dne 30. 4. 2015, jímž bylo vymáháno zaplacení pokuty a jímž byl upozorněn na exekuční vymáhání v případě nezaplacení. Žalobce pod touto hrozbou nedoplatek uhradil, nicméně uvedené upozornění považoval za

nezákonné donucování ze strany správního orgánu. Žalobou požadoval vyslovení, že zásah žalovaného spočívající ve vymáhání pokuty byl nezákonný a dále požadoval uložení povinnosti žalovanému vrátit vymoženou částku 3500 Kč. Žalobu k výzvě soudu doplnil konkretizací nezákonného zásahu jako vynucování úhrady pokuty pod pohrůžkou exekucí, ač byl výkon rozhodnutí odložen. Zásah do svých práv pak konkretizoval jako újmu spočívající v nutnosti podvolit se výzvě a pokutu uhradit, neboť jinak by mu mohla být nařízena exekuce. Skutečnost, že by byla následně zrušena, by nevynahradila dočasné omezení v dispozici s bankovním účtem či zhoršení společenského postavení na pracovišti. Žalobní petit pak upřesnil tak, že požaduje vyslovení nezákonnosti zásahů spočívajících v donucení k úhradě pokuty uložené rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 3. 2014 a ve vydání písemnosti „Upozornění na nedoplatek“ ze dne 21. 4. 2015; současně požadoval vrátit nezákonně vymoženou částku 3500 Kč.

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) shora označeným usnesením žalobu odmítl. V důvodech uvedl, že žalobce sice nejednotně označuje zásah za jeden nebo dva, nicméně soud je názoru, že se jedná o jeden zásah, v němž je jednání úřadu organicky propojeno. Upozornění na nedoplatek ze dne 21. 4. 2015 bylo podle shodných prohlášení účastníků soudního řízení žalobci doručeno dne 30. 4. 2015. Lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem stanovená v § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), uplynula dne 30. 6. 2015, ovšem žaloba byla podána až dne 8. 7. 2015 – tedy opožděně. Krajský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nad rámec potřebného odůvodnění (*obiter dictum*) uvedl, že za zásah by bylo možno považovat pouze „Upozornění na nedoplatek“, neboť jiný úkon žalovaného k zaplacení učiněn nebyl a samotné zaplacení částky či subjektivní pocity žalobce za újmu považovat nelze. Ke znakům zásahu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, či na rozsudek téhož soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 2 Aps 5/2012 - 52 (všechna v tomto rozsudku zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Krajský soud ve věci neshledal jiný úkon, než neformální upozornění, jímž ani nebylo zahájeno exekuční řízení. Žalovaný nedisponoval vykonatelným rozhodnutím, které by mu umožňovalo zahájit exekuční řízení, a žalobce v době doručení této písemnosti žádnou nesplněnou povinnost vůči žalovanému neměl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel kasační stížnost, v níž předně označil za nesprávné hodnocení včasnosti kasační stížnosti. Doručením „Upozornění na nedoplatek“ byl totiž nezákonný zásah pouze započat; trval pak nejméně do dne, kdy stěžovatel pokutu uhradil, či do dne, kdy se žalovaný vyjádřil k žalobě a dal najevo, že se z jeho strany jednalo o administrativní omyl. Pokud žalovaný někomu vyhrožuje nezákonnými opatřeními při nezaplacení nesplatné pohledávky, trvá takový zásah po celou dobu, kdy stěžovatel z dalších označených opatření pociťuje obavu. Žalovaný totiž stále udržuje protiprávní stav, a jeho situace byla obdobná případu řešenému Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 151/2014 - 23. Mimo to stěžovatel soudí, že počátek lhůty není možno počítat od doručení upozornění, ale až 15 dnů poté, kdy mohla hrozba nastat. Žaloba tedy byla podle stěžovatelova názoru včasná. Přesto, že nepovažuje za vhodné vyjádřit se k názoru, který krajský soud vyslovil *obiter dictum*, což samo o sobě považuje ze strany soudu za nekorektní, podotýká, že není podstatné, že nedošlo k zahájení exekučního řízení,

pokračování

kteř by ostatně stěžovateli umožňovalo podávat opravné prostředky. Správní orgán nebyl oprávněn domáhat se zaplacení nesplatné pohledávky, a pokud tak učinil ve spojení s pohružkou, stěžovatel ji oprávněně vnímal jako vážnou, reálně splnitelnou a spojenou s negativními dopady při obstavení účtu či exekvování zařízení jeho domácnosti. Případná konzultace s advokátem by mu rovněž přinesla zvýšení nákladů a přenesla by tak chybu žalovaného na něho. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení, a to včetně náhrady nákladů řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry krajského soudu uvedenými v odůvodnění jeho rozsudku. Žalobu považuje za opožděnou ve vztahu k doručení „Upozornění na nedoplatek“, a navíc za nepřipustnou v části, již se stěžovatel domáhal vrácení zaplacené částky. Nepřipustnost spatřuje i podle § 85 s. ř. s., neboť ve vztahu k neformálnímu úkonu učiněnému podle § 153 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), stačilo uplatnit námitku podle § 159 odst. 1 téhož zákona, což ovšem stěžovatel neučinil. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti a náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s. Stěžovatel kasační stížností, aniž to specifikoval, uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; namítá nezákonnost odmítnutí žaloby.

Kasační stížnost není důvodná, byť se Nejvyšší správní soud s důvody napadeného usnesení plně neztotožnil.

Podle § 82 s. ř. s. se může 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, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Smyslem a účelem tohoto žalobního typu je poskytnout ochranu proti zásahům veřejné moci, proti nimž jiná ochrana není dána. Krajský soud v části odůvodnění, která nebyla přímou oporou jím vydaného rozhodnutí, správně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. Podle tohoto rozsudku je „ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: 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.“. Tyto

podmínky doznaly změn pouze v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se lze žalobou domáhat i pouhého určení, že zásah byl nezákonný.

První předpokladem věcného projednání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tedy je, že se o takový zásah vůbec může jednat. Skutečnost, že žalobce nějaký úkon za nezákonný zásah označil, ještě neznamená, že se o takový zásah jedná a že je třeba proti němu poskytnout soudní ochranu ve správním soudnictví. K tomu, které úkony mohou či nemohou být nezákonným zásahem, existuje bohatá judikatura tohoto soudu, přičemž obecně byl nezákonný zásah vymezen již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, podle něhož *„spadá pod pojem zásahu velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“*). Tento právní názor byl akceptován i v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110 (publ. pod. č. 735/2006 Sb. NSS).

Pro postup soudu je podstatné, zda označený zásah vůbec může naplňovat pojem nezákonného zásahu. Žalovány totiž bývají případy, které takovým zásahem pojmově ani nemohou být (např. proto, že jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., či že jsou zásahem soukromým), tak i úkony, které jimi případně být mohou, a posouzení je výsledkem složitých právních úvah. Tomu odpovídá i postup soudu, který žalobu proti tvrzenému zásahu, který jím jednoznačně být nemůže, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení, v nejasných případech pak při závěru, že se o nezákonný zásah nejedná, žalobu zamítne.

V daném případě bylo stěžovateli zasláno „Upozornění na nedoplatek“. Pokud stěžovatel specifikoval v žalobě nezákonné zásahy dva, a to donucení k úhradě a vydání uvedené písemnosti žalovaným, je třeba přisvědčit krajskému soudu o jejich propojenosti, neboť první tvrzený zásah spočívá v úkonu označeném jako zásah druhý, a jiného jednání se žalovaný vůči stěžovateli nedopustil. Požadavek na vrácení uhrazené částky pak lze vnímat jako formu obnovení stavu před zásahem, jenž soud může přikázat podle § 87 odst. 2 s. ř. s., ovšem pouze v případě, že nezákonný zásah shledá a že ten dosud trvá.

„Upozornění na nedoplatek“ nebylo součástí vykonávacího ani jiného řízení a stěžovatel jím byl, byť mylně, upozorněn na prodlení se splatností pokuty a nákladů přestupkového řízení. Neformální poučení o tom, že při nezaplacení bude přikročeno k vymáhání, nelze hodnotit jinak než jako informaci o zákonném procesním postupu, který následuje při neuhrazení dluhu.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 17/2005 - 50, vyslovil ve vztahu k výzvě k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, že se nejedná ani o nezákonný

pokračování

zásah ani o rozhodnutí, neboť adresát již v pozici dlužníka se stanovenou povinností byl a na jeho právech a povinnostech se nic nemění.

Upozornění zaslané stěžovateli má podobnou povahu, byť právní úprava je odlišná. Stěžovatel jako dlužník evidován byl, ovšem povinnost zaplatit pokutu a náhradu nákladů řízení mu byla pravomocným rozhodnutím odložena, přičemž účinky tohoto rozhodnutí v době zaslání upozornění trvaly. „Upozornění na nedoplatek“ tedy v daném čase nebylo oprávněné a další označený postup nebyl na místě. Za situace, kdy si stěžovatel byl vědom neoprávněnosti tohoto „Upozornění na nedoplatek“, tuto mohl prokázat, a kdy dokonce mohl jednoduchou reakcí vůči správnímu orgánu zajistit, že žádné další opatření vůči němu činěno nebude, nelze vnímat z jeho pohledu natolik úkorně, že by zmíněné upozornění mohlo mít intenzitu nezákonného zásahu. Podobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, vyslovil, ač ve vztahu k jinému úkonu správního orgánu, že *„přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv osoby“*.

Nelze ani přehlédnout, že upozornění, které bylo stěžovateli zasláno, má zákonný podklad i zákonem stanovenou možnost obrany. Podle § 153 odst. 3 daňového řádu může správce daně daňový subjekt vhodným způsobem uvědomit o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením. Proti tomuto úkonu lze podat námitku podle § 159 odst. 1 daňového řádu, o níž je správce daně podle odst. 5 téhož ustanovení povinen rozhodnout tak, že úkon zruší, změní, zjedná nápravu jinak, či námitku zamítne. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Afs 234/2014 - 43, označil takový postup za „zprocesnění“ neformálního postupu správce daně.

Na tuto právní úpravu upozorňuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný, který nepodání námítky vnímá jako nevyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Takovou roli by však námitka mohla hrát jen tam kde úkon či postup správního orgánu měl povahu nezákonného zásahu, což Nejvyšší správní soud v daném případě již výše vyloučil. Proto také neposuzoval, zda se nejedná o žalobu pouze na určení nezákonnosti zásahu, u něhož tato podmínka přípustnosti žaloby neplatí.

Není-li úkon či postup žalovaného nezákonným zásahem, není na místě se zabývat tím, zda mohl mít povahu zásahu trvajícího či odkdy dokdy trval. Není-li zásahu, nelze ani posuzovat lhůtu k podání žaloby na ochranu před tímto zásahem.

Krajský soud tedy pochybil, pokud se k povaze zásahu neúplně a nepřesně vyjádřil jenom nad rámec potřebného odůvodnění v části označené *obiter dictum*, a rozhodovací důvod shledal v uplynutí lhůty od doručení „Upozornění na nedoplatek“.

Kasační stížnost je opřena o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., namítá tedy, že žaloba neměla být odmítnuta. Ta ovšem odmítnuta být měla. Skutečnost, že se tak mělo stát pro nedostatek podmínek řízení (neexistence nezákonného zásahu) podle § 46 odst. 1

písm. a) s. ř. s., a nikoliv pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neznamená důvodnost kasační stížnosti.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů kasačního řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný v řízení úspěšný byl, ovšem jedná se o správní orgán, jehož povinností je obhájit před soudem zákonnost svého postupu (k tomu srovnej např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, publ. pod č. 3228/15 Sb. NSS). Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 30. března 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu