

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupeným JUDr. Václavem Hodanem, advokátem se sídlem Wenzigova 5, Praha 2, proti žalovanému: **Celní úřad Svitavy,** se sídlem Milady Horákové 375, Svitavy, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 12. 10. 2009, č. j. 52 Ca 16/2009 – 27,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. 10. 2009, č. j. 52 Ca 16/2009 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.

Krajský soud v úvodu svého rozsudku odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které je ochrana podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), důvodná pouze 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 byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

Krajský soud konstatoval, že jak z žaloby, tak z repliky stěžovatele vyplývá, že se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by krajský soud v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem uložil žalovanému zákaz pokračovat v údajném porušování jeho práv prováděním místních šetření u stěžovatele bez konkrétní návaznosti na konkrétní daňové řízení či daňovou kontrolu. Dle soudu má tedy stěžovatel obavu, že uvedené místní šetření, jež bylo dle jeho názoru nezákonné, bude zopakováno. Je přitom nesporné, že jednání, jež považoval stěžovatel za nezákonný zásah, již netrvá (skončeno před podáním žaloby dne 19. 11. 2008 v 13:50 hod). Dle závěru soudu nehrozí ani jeho opakování. V této souvislosti soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82 (vše přístupné na www.nssoud.cz), dle kterého musí hrozba opakování nezákonného zásahu splňovat alespoň minimální kritéria určitosti, přičemž by se nemohlo jednat o zásah, který nelze s dostatečnou mírou určitosti ztotožnit se zásahem původním, a který proto nemůže být chápán jako opakování zásahu původního. Minimální kritéria určitosti v projednávané věci nejsou dána, neboť budoucí zásah, tj. někdy v budoucnu konaná místní šetření, nelze dostatečně určitě ztotožnit se zásahem minulým. S jistotou lze totiž vyloučit, že případné budoucí místní šetření bude zaměřeno na zjištění, zda kontrolovaná osoba, tj. žalobce skladuje v areálu na adrese Řídký 22, 570 01 Litomyšl, Filipínský tabák FCV a Jihoafrický tabák FCV uvedený na fakturách č. 1/09-2005 a 2/09-2005, přičemž toto šetření bude provedeno včetně odběru vzorků dle ust. § 41 odst. 6 zákona o spotřebních daních a bude provedena fotodokumentace skladového tabáku, tedy jak byl tento předmět místního šetření vymezen v protokolu ze dne 19. 11. 2008.

Pokud nejsou splněna kritéria určitosti ve vztahu ke ztotožnění se minulého a hrozícího zásahu, nelze, dle soudu, obecně do budoucna zakázat žalovanému provádět uvedená místní šetření. Zákon totiž nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, zejména zásahy, k nimž došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnosti nastat, pokud nejde o hrozbu již učiněného zásahu, tj. v daném případě místního šetření ze dne 19. 11. 2008. Krajský soud na základě výše uvedených úvah žalobu jako nedůvodnou dle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje kasační námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť má zato, že předmětný rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem, a je proto nezákonný. Stěžovatel uvádí, že nepochybně není sporu o tom, že místní šetření jako takové bylo dne 19. 11. 2008 zahájeno a ukončeno. Sporným je však to, nakolik lze vzhledem k čl. 36 odst. 1 Listiny a konkrétním okolnostem případu zužovat onen prostor k vymezení možné hrozby opakování nezákonného zásahu pro futuro. Na místní šetření provedené Celním úřadem Svitavy dne 19. 11. 2008 žádné správní řízení, jež by stěžovateli zaručilo možnost ochrany před nezákonnými postupy žalovaného, nenavázalo a v konkrétním případě se celní orgány spokojily s výsledky laboratorních analýz vzorků odebraných při místním šetření.

Stěžovatel uvádí, že žalovaný provádí opakovaně místní šetření s odkazem na ust. § 15 daňového řádu bez návaznosti na konkrétní daňové řízení vůči různým podnikatelským subjektům, kdy jsou ukládány při těchto úkonech povinnosti a prováděna kontrolní činnost a dle přesvědčení stěžovatele mimo zákonná oprávnění, neboť na ně není navázáno správním řízením, jež by umožnilo realizaci procesních práv dotčených subjektů. Z postupů žalovaného v souvislosti s prováděním místních šetření tak je patrné, že při výluce jednání žalovaného z přezkumu správního soudnictví, může žalovaný svoji činnost opakovat u stěžovatele zcela libovolně.

Stěžovatel je přesvědčen, že v daném případě je zde splněn typový znak hrozby opakování nezákonného zásahu, kterým je provádění místních šetření žalovaným mimo zákonný proces, bez možnosti domáhat se účinné ochrany jinými právními prostředky (podávání stížností či podnětů mimo konstituované správní řízení samotnému žalovanému či jeho nadřízenému orgánu je nesmysluplné, neboť CŘ Hradec Králové a CÚ Svitavy samy nepřipustí nezákonnost vlastního jednání).

Stěžovatel se domnívá, že pro splnění typového znaku hrozby opakování nezákonného zásahu postačuje to, že nelze vyloučit, že žalovaný vůči stěžovateli zopakuje místní šetření mimo zákonný rámec, bude mu přitom ukládat plnění povinností a stěžovateli nebude poskytnuta možnost domáhat se ochrany jinými právními prostředky (tím, že nebude navázáno správním řízením, jež by stěžovateli zaručilo uplatnění procesních práv).

Podstatné pro posouzení předmětné otázky v daném případě je nalezení míry, slovy krajského soudu, minimálních kritérií určitosti ve vztahu ke ztotožnění zásahu hrozícího, tj. budoucího se zásahem původním. Výklad provedený krajským soudem ústavně nekonformním způsobem zužuje práva stěžovatele na soudní ochranu.

Na základě shora uvedených skutečností stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že podstatou sporu je toliko jedno místní šetření, které bylo u stěžovatele provedeno dne 19. 11. 2008 na základě dožádání věcně a místně příslušného správce daně Celního úřadu Benešov. Průběh místního šetření je zaznamenán v protokolu o ústním jednání z místního šetření dle ust. § 12 a § 15 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Z protokolu č. j. 7637-3/08-116400-031 je zřejmé, že žalovaný provedl pouze úkony, ke kterým byl dožádán. Následně Celní úřad Svitavy postoupil skutečnosti zjištěné při místním šetření zpět Celnímu úřadu Benešov, k dalšímu využití v příslušném daňovém řízení. Žalovaný je přesvědčen, že soudy nemohou akceptovat požadavek stěžovatele a do budoucna omezit, případně zakázat provádění místních šetření, neboť by tím popřely zákonná oprávnění správců daně. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a zkoumal při

tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze správního spisu kasační soud ověřil, že dne 19. 11. 2008 provedl Celní úřad Svitavy u stěžovatele místní šetření. V protokolu o průběhu místního šetření je uvedeno, že Celní úřad Svitavy provedl u stěžovatele místní šetření, a to jako místně příslušný úřad podle § 5 odst. 3 písmeno g) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a dle ustanovení § 4 odst. 13 a § 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o správě daní) a to za účelem zjištění, zda kontrolovaná osoba skladuje v areálu na adrese Řídký 22, Litomyšl, Filipínský tabák FCV a Jihoafrický tabák FCV uvedený na fakturách č. 1/09-2005 a 2/09-2005, včetně odběru vzorků dle ustanovení § 41 odst. 6 uvedeného zákona (protokol č. j. 7637-3/08-116400-031).

Již v průběhu místního šetření stěžovatel namítal nezákonnost provedeného odběru vzorků, resp. neexistenci právního titulu k takovému postupu, žádal o vymezení svého postavení a specifikaci řízení, jehož je účastníkem, dále žádal, aby před samotným odběrem vzorků byl seznámen s veškerými normativy, dle kterých bude žalovaný při odběru vzorků postupovat, tj. s technologií odběru vzorků.

Pracovníci žalovaného do protokolu uvedli, že k daným námitkám se vyjádří do 30 dnů. Ve sdělení ze dne 17. 12. 2008 uvedl žalovaný, že jeho postupem nebyla dotčena stěžovatelova základní práva a svobody, neboť Celní úřad Svitavy provedl pouze jako dožádaný orgán jen ty jednotlivé úkony, jejichž provedení žádal Celní úřad Benešov. Výsledky provedených šetření využije taktéž Celní úřad Benešov. K namítané nezákonnosti respektive absenci právního titulu pro provedení místního šetření a odběr vzorků bylo konstatováno, že „*místní šetření bylo provedeno v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků v souvislosti s daňovým řízením jinak řečeno ve věcech daní. Zákonem předpokládaná souvislost s daňovým řízením představuje možnost správce daně provádět místní šetření, a to nejen tehdy, pokud vede daňové řízení. Místní šetření tedy může provádět i ten správce daně, který daňové řízení nevede, protože je není příslušný vést. Samozřejmě provádět místní šetření lze tehdy, jde-li o určitou souvislost s daňovým řízením. Oprávnění k odběru vzorků mají celní úřady a celní ředitelství na základě ustanovení § 41 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů*“.

Ze shora uvedené rekapitulace správního spisu je zřejmé, že se místní šetření provedené dne 19. 11. 2008 sestávalo z několika různých úkonů žalovaného, o jejichž provedení jej dožádal místně a věcně příslušný Celní úřad Benešov. V průběhu místního šetření stěžovatel napadal postup žalovaného, své nejasné postavení v daňovém řízení, jakož i absenci právního titulu pro provedení místního šetření a s ním souvisejícího odběru vzorků.

S krajským soudem lze jistě souhlasit v tom smyslu, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 až § 87 s. ř. s.) je postaveno na koncepci ochrany před „zásahem“ (zásahem, pokynem nebo donucením), který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (viz § 82 in fine s. ř. s.). Z uvedeného vyplývá, že jde o ochranu před zásahem, který bezprostředně a přímo trvá

nebo hrozí a kterému je, v případě, že je nezákonný, nutno zabránit, tj. jej zakázat vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.) a tím jej právně pro futuro znemožnit. Současná právní úprava 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. Proto také nepočítá ve své podstatě s deklaratorními rozhodnutími, kterými by byla vyslovována nezákonnost (minulých či budoucích) zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s.

V dané věci žaloba nesměřovala proti trvajícímu zásahu či jeho důsledkům; místní šetření započaté a provedené dne 19. 11. 2008 bylo k témuž dni ukončeno. Pokud by např. hrozba opakování zásahu byla tvrzena např. zcela neurčitě či byla spatřována pouze ve skutečnosti, že obdobná místní šetření mohou být prováděna u jiných subjektů, nemusel by krajský soud zkoumat a priori povahu vytýkaného jednání a byl by oprávněn žalobu na ochranu před nezákonným zásahem jako nedůvodnou zamítnout. Tímto postupem by ovšem neaproboval zákonnost vytýkaného jednání žalovaného. Žaloba by byla zamítnuta jako nedůvodná nikoli z důvodu zákonného jednání správního orgánu, ale proto, že opakování hrozby již ukončeného zásahu nebylo dostatečně určitě tvrzeno či nebylo důvodné. V nyní projednávané věci krajský soud povahu stěžovatelem vytýkaného jednání však vůbec nezkoumal a dospěl k závěru, že nezákonný zásah již netrvá a vzhledem k tomu, že v budoucnu již nemůže dojít k místnímu šetření, jehož předmětem bude zjištění, zda stěžovatel skladuje v areálu na adrese Řídký 22, Litomyšl, Filipínský tabák FCV a Jihoafrický tabák FCV uvedený na fakturách č. 1/09-2005 a 2/09-2005 vč. odběru totožných vzorků tabáku, nehrozí ani jeho opakování. Důvod tohoto rozhodnutí krajského soudu (ztotožnění případné hrozby opakování zásahu s odběrem konkrétního vzorku) neshledal kasační soud zákonným.

Jak již v obdobné věci judikoval zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 5. 2010, č. j. 9 Aps 1/2010 - 78, minimální kritéria určitosti, na základě kterých lze ztotožnit povahu původního a v budoucnu hrozícího zásahu, jde-li o místní šetření zaměřené na odběr vzorků, nelze omezit pouze konkrétním zbožím. Takový výklad by ve svém důsledku skutečně znamenal, že místní šetření opakovaně prováděná za tímto účelem u jednoho a téhož subjektu nebudou s ohledem na jejich časovou dimenzi (zpravidla jen několik hodin) nikdy podrobena soudní ochraně. To platí tím spíše, že po provedeném místním šetření nemusí následovat žádné rozhodnutí ve věci, proti kterému by se mohl daňový subjekt bránit a v rámci této obrany napadnout i předcházející postup žalovaného při místním šetření. Z koncepce ustanovení § 15 zákona o správě daní a poplatků vyplývá, že místní šetření je časově omezený úkon, a to příchodem a odchodem pracovníka správce daně z místa, ve kterém je místní šetření prováděno. Teoreticky by tak opakování odběru téhož vzorku mohlo nastat pouze za situace, že by se původní odběr nezdařil či došlo ke ztrátě vzorku. V drtivé většině případů by ovšem subjekt, který je při místním šetření povinen podrobit se státní moci, při přijetí krajským soudem provedeného výkladu, zůstal bez jakékoliv ochrany.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 1 Aps 1/2008 - 59 ze dne 20. 8. 2008 uvedl, že místní šetření je způsobilé zasahovat do práv osob, u nichž je prováděno (podle § 15 zákona o správě daní a poplatků má správce daně celou řadu oprávnění vůči subjektu, u kterého je místní šetření prováděno - např. může vstupovat do jeho provozních prostor, vyžadovat účetní doklady, zajišťovat věci apod., přičemž příslušný subjekt je povinen tyto

úkony správce daně strpět), a současně nejde o rozhodnutí, proti němuž by byla možná obrana samostatnou žalobou. V případě místního šetření se při překročení zákonných mezí (např. provádění místního šetření bez souvislosti s konkrétním daňovým řízením apod.) tedy může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť obecně nelze vyloučit ani splnění podmínky trvalosti zásahu. Naopak z povahy věci vyplývá, že institut místního šetření může představovat pro příslušný subjekt zásah, avšak zda se v konkrétním případě o zásah jedná, či nejedná, a zda jde o zásah nezákonný, je už otázka meritorního posouzení.

Tvrdí-li stěžovatel, že místní šetření bylo provedeno zcela mimo zákonný rámec, že byl nucen strpět přítomnost žalovaného ve své provozovně, plnit jím uložené povinnosti a poskytovat mu součinnost bez zákonného podkladu a že hrozbu opakování tohoto jednání spatřuje v účelu, na které bylo místní šetření zaměřeno, přičemž je nanejvýš pravděpodobné, že o vrácení spotřební daně bude stěžovatel žádat i v budoucnu, toto lze označit za dostatečně určité tvrzení hrozby opakování. Krajský soud se v dalším řízení tedy musí vyrovnat s tím, zda tato hrozba je i důvodná. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tento závěr nelze učinit bez určení, zda pochybení, jež stěžovatel při provádění jednotlivých úkonů v rámci místního šetření žalovanému vytýká, mají či nemají povahu nezákonného zásahu. Teprve dospěje-li krajský soud k závěru, že některé úkony žalovaného tuto povahu mají, pak byť se jedná o zásah již ukončený, bude dále nutno zodpovědět otázku, zda pochybení při těchto úkonech jsou takové povahy, že hrozba jejich opakování přetrvá. Pro nyní projednávanou věc je tedy nutné zdůraznit, že úsudek o tom, zda opakování zásahu hrozí, se může odvíjet teprve od posouzení, zda dne 19. 11. 2008 při místním šetření k nezákonnému zásahu ze strany žalovaného vůbec došlo, resp. v čem konkrétně tento zásah spočíval, a teprve poté lze učinit závěr, zda další místní šetření, prováděná v totožné provozovně stěžovatele, shodně zaměřená na odběr vzorků a prováděná stejným způsobem, mohou či nemohou splňovat stěžovatelem tvrzenou trvalou hrozbu nezákonného jednání státní moci.

Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 15. července 2010

JUDr. Lenka
Matyášová
předsedkyně senátu