ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Ing. A. M.,** zast. Mgr. Ing. Janem Vavřinou, advokátem se sídlem Na Poříčí 1046/24, Praha 1, proti žalovanému: **Celní úřad pro Středočeský kraj**, se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013, č. j. 47 Af 3/2013 - 78,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013, č. j. 47 Af 3/2013 - 78, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 30. 5. 2013, kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vymáhání finančních pohledávek po zániku práva na jejich vyměření a vymáhání.

Krajský soud se předně zaměřil na posouzení otázky včasnosti podané žaloby, přičemž dospěl s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2012 – 293 (všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), k závěru, že se stěžovatel o tom, že je proti němu vedeno řízení o vymáhání zahraniční finanční pohledávky, dozvěděl poprvé z výzvy Celního úřadu Praha D1 ze dne 24. 1. 2006, č. j. V/899/06-1768-021, k zaplacení splatného nedoplatku v náhradní lhůtě, která mu byla doručena dne 6. 2. 2006. Subjektivní lhůta k podání žaloby tak dle krajského soudu uplynula stěžovateli ve

smyslu ustanovení § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nejpozději začátkem 6. 4. 2006, objektivní lhůta potom začátkem 6. 2. 2008.

Počátek lhůty nelze podle soudu dovozovat od okamžiku, kdy nebylo vyhověno stížnosti stěžovatele podané dle ustanovení § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, kterou nad to podal až dne 7. 1. 2013, neboť nezákonný zásah nespatřuje stěžovatel v nevyhovění této stížnosti, ale v samotném vymáhání této pohledávky. V této souvislosti odkázal krajský soud na závěry zdejšího soudu vyslovené v rozsudku ze dne 12. 12. 2012, č. j. 1 Aps 9/2012 – 18, a déle v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, dle kterého institut stížnosti, jako prostředek nápravy podle ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, má nedostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli ustanovení § 85 s. ř. s., a považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle ustanovení § 85 s. ř. s. by mohlo vést k nežádoucímu odepření soudních ochrany a kontroly. Závěry vyslovené v uvedeném rozsudku zdejšího soudu jsou dle krajského soudu plně aplikovatelné i na stížnost podle ustanovení § 261 daňového řádu, neboť právní úprava institutu stížnosti jak podle správního řádu, tak podle daňového řádu je v zásadě identická.

II. Kasační stížnost

Stěžovatel v kasační stížnosti podané proti usnesení krajského soudu předně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku počátku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

Ve vztahu k počátku běhu objektivní lhůty na úvod shrnul, že zahájení vymáhání finanční pohledávky žalovaným vycházelo ze žádosti slovenské strany a žalovaný byl povinen k postupu ve věci mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek. Žalovaný proto vydal dne 24. 1. 2006 výzvu k zaplacení splatného nedoplatku, proti které se stěžovatel odvolal. V průběhu odvolacího řízení žalovaný svým rozhodnutím ze dne 18. 5. 2006, č. j. 4680/06-21, výzvu ze dne 24. 4. 2006, doručenou dne 6. 2. 2006, sám osvědčil jako neplatnou, dle stěžovatele tak jednoznačně nemohl počátek objektivní lhůty nastat dne 6. 2. 2006, jestliže rozhodnutí, od kterého krajský soud odvozuje počátek nezákonného zásahu, bylo neplatné. Stěžovatel dále upozornil, že žalovaný žádné faktické kroky ve věci vymáhání až do roku 2012 nečinil, přičemž stěžovatel v reakci na aktivitu ve věci vymáhání ze strany žalovaného v roce 2012 následně zjistil, že podle vyjádření slovenské strany mělo k uplynutí prekluzivní lhůty dojít dne 31. 12. 2011; počátek běhu objektivní lhůty pro podání žaloby proto stěžovatel odvozuje od 1. 1. 2012.

Počátek běhu subjektivní lhůty odvozuje stěžovatel od okamžiku, kdy bylo rozhodnuto o jeho námitce na nezákonný zásah. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že krajský soud zcela v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu chybně interpretuje ustanovení § 85 s. ř. s. Je přesvědčen, že judikatura citovaná krajským soudem na podporu jeho argumentace, tj. že stížnost nebylo před podáním správní žaloby vůbec nutné podávat, není na místě. V daňových věcech bylo dle jeho názoru již dlouhodobě judikováno, že před podáním žaloby podle ustanovení § 82 s. ř. s. je nutné vyčerpat námitku dle zákona č. 377/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (viz ustanovení § 16 odst. 4), poukázal přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne

pokračování

31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110. Po účinnosti daňového řádu nahrazuje dle stěžovatele námitku dle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o správě daní stížnost dle ustanovení § 261 daňového řádu.

Stěžovatel dále namítá, že nebyl účastníkem řízení vedeného slovenskými celními orgány, tím byla společnost Multitrade, s. r. o., přičemž podkladem pro nezákonný zásah bylo rozhodnutí ve vztahu k této právnické osobě. Nezákonný zásah žalovaného ve své praktické podobě dle stěžovatele nastal, když se stěžovatel při osobním jednání s žalovaným konaném dne 26. 11. 2012 dozvěděl, že žalovaný bude pokračovat ve vymáhání nedoplatku. Současně se stěžovatel s ohledem na ustanovení § 85 s. ř. s., dříve než žádal o soudní ochranu, snažil vyčerpat všechny možné opravné prostředky. Počátek běhu subjektivní lhůty tak má být dle stěžovatele odvozován ode dne 8. 2. 2013, kdy mu bylo doručeno vyjádření žalovaného o prošetření stížnosti.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že napadené usnesení krajského soudu trpí z důvodu logické rozporuplnosti vadou nepřezkoumatelnosti. Tuto vadu spatřuje stěžovatel v neefektivním způsobu rozhodování krajského soudu, který dle jeho názoru postupem odkládání konečného řešení vede k nezákonnostem ze strany státní správy. Odmítnutí žaloby podle stěžovatele znamená, že nezákonný zásah bude nadále trvat. Pokud totiž stěžovatel sám nedoplatek neuhradí, musí žalovaný činit další kroky vedoucí k vymáhání nedoplatku, tedy vydat např. exekuční příkazu, proti kterému se stěžovatel bude muset následně bránit podáním správní žalobou proti nezákonnému rozhodnutí. Přestože si je stěžovatel vědom, že by se v daném případě mohlo jednat o žalobu předčasnou, považuje za situace, kdy je vymáhací řízení vedeno v rámci mezinárodní pomoci již od roku 2006 a mohlo by se tedy jednat rovněž o nečinnost, zvolený postup za logický.

Krajský soud vzal dle stěžovatele, s ohledem za dovozování počátku běhu lhůty pro podání žaloby od 6. 2. 2006, primárně za základ žalobní námitku nicotnosti podkladového rozhodnutí. Vhledem k tomu, že se nicotnost prohlašuje z úřední povinnosti, musely by být všechny následné úkony žalovaného nezákonné, a krajský soud měl nezákonný zásah zakázat. Druhá žalobní námitka nicméně směřovala do nezákonného postupu žalovaného, který vymáhá daňový nedoplatek po uplynutí prekluzívní lhůty, ke kterému došlo dnem 31. 12. 2011. Uvedené rozpory zapříčiňují dle stěžovatele nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu.

Na základě uvedených skutečností stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a současně zakázal žalovanému pokračování v jeho nezákonném zásahu.

Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná; stěžovatel ji opírá o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a

nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud předem dalšího odůvodnění konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je tedy ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e) s. ř. s., vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d) s. ř. s., neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu z matečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ve shodě s výše uvedeným tak Nejvyššímu správnímu soudu přísluší se v předmětné věci zabývat pouze tím, zda bylo namístě žalobu stěžovatele odmítnout, tj. zda krajský soud správně a přezkoumatelným způsobem posoudil otázku včasnosti podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu, jejíž důvodnost by z podstaty věci musela sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti [srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem posoudil rozhodné skutečnosti (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 17. 6. 2004, sp. zn. 1 Ads 12/2003, dostupná na www.nssoud.cz).

Krajský soud se ve shodě s názorem vysloveným mimo jiné v usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, nejprve zabýval okolnostmi bránícími věcnému projednání žaloby, tj. podmínkami řízení. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení konstatoval, že *„jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.“* Nejvyšší správní soud přitom ve vztahu k posouzení naplnění podmínek řízení v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem konstantně judikuje, že v rámci úvahy o splnění podmínek řízení soud zkoumá pouze odpovídající tvrzení žalobce, nikoli už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci (srov. např. rozsudek ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005 - 139, nebo rozsudek ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68).

pokračování

V projednávané věci podal stěžovatel žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vymáhání finančních pohledávek po zániku práva na jejich vyměření a vymáhání. Současně stěžovatel v žalobě konstatuje, že nezákonný zásah správního orgánu stále trvá a je zaměřen přímo proti stěžovateli. Vymáhání finanční pohledávky nemůže dle žalobního tvrzení stěžovatele na základě vyjádření slovenské strany po 1. 1. 2012 již probíhat. V další části žaloby stěžovatel dovozuje pochybení slovenských celních orgánů při stanovení prekluzívní lhůty pro vymáhání a konec této lhůty stanovuje pro jednotlivé daňové nedoplatky do konce roku 1996, resp. 1997 a 1998. V neposlední řadě stěžovatel v žalobě namítal nicotnost exekučního titulu v důsledku jeho chybného doručení. Žalobním petitem potom stěžovatel krajskému soudu navrhoval vyslovit žalovanému zákaz nadále činit kroky vedoucí k vymáhání údajné finanční pohledávky dle požadavku Slovenského colného úradu.

Lhůty pro podání zásahové žaloby jsou stanoveny v ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. tak, že „*žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.*“ Podle odst. 2 citovaného ustanovení nelze zmeškání lhůty prominout. Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovateli začala lhůta k podání žaloby plynout dnem doručení výzvy k zaplacení splatného nedoplatku v náhradní lhůtě dne 6. 2. 2006, a proto žalobu podanou dne 28. 3. 2013 shledal opožděnou.

Krajský soud ve svém usnesení zcela správně konstatoval, že stěžovatel spatřuje nezákonný zásah v postupu žalovaného vedoucímu k vymáhání pohledávky. Při následném odvození běhu lhůt k podání žaloby nicméně pominul, že stěžovatel spatřoval nezákonný zásah ve vymáhání pohledávky po uplynutí prekluzívní lhůty, kterou odvíjel od vyjádření slovenských celních orgánů, tj. od 1. 1. 2012. Přestože tedy stěžovatel v podané žalobě poukazoval s ohledem na chybné závěry slovenských celních úřadů rovněž na uplynutí prekluzívní lhůty k vymáhání pohledávek již v letech 1996, 1997 a 1998, nelze bez bližšího odůvodnění nevzít v potaz tvrzené uplynutí lhůty dne 31. 12. 2011. V tomto kontextu tedy nelze přisvědčit závěru krajského soudu, který určil počátek běhu lhůt k podání zásahové žaloby okamžikem doručení výzvy k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě v roce 2006, aniž blíže zdůvodnil, proč nevycházel při stanovení počátku běhu lhůt pro podání žaloby z tvrzeného uplynutí prekluzívní lhůty pro vymáhání dne 31. 12. 2011. Z tohoto pohledu tedy považuje zdejší soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a tedy naplňujícím znaky nezákonnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

S ohledem na formulaci žalobního tvrzení stěžovatele je nicméně rovněž na místě vážit, zda se ve vztahu k běhu subjektivní a objektivní lhůty pro podání žaloby v projednávané věci nejedná o tvrzený zásah trvající. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, ve kterém zdejší soud vyslovil, že „*dlouhodobost samotného protiprávního zásahu správního orgánu totiž z daného zásahu nemůže učinit zásah právem aprobovaný, respektive zásah imunní vůči soudnímu přezkumu. Nebo řečeno jinak, správní orgán nemůže profitovat z dlouhodobosti svého protiprávního jednání, které vede k porušování veřejných subjektivních práv dotčené osoby.*“ V citovaném rozsudku tak zdejší soud dovodil, že „*§ 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní*

(dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná. (...) To znamená, že pro závěr o včasném podání žaloby stačí, pokud žalobce toliko tvrdí existenci zásahu trvajícího v době podání žaloby; sama důvodnost tohoto tvrzení, jakož i naplnění dalších podmínek úspěšnosti žaloby podle § 82 s. ř. s., je naopak zkoumána až v rámci meritorního posuzování žaloby. Pokud by tedy soud dospěl k závěru o neexistenci trvajícího zásahu (stejně jako jiné z podmínek dle § 82 s. ř. s.), bylo by namístě žalobu zamítnout (§ 87 odst. 3 s. ř. s.), nikoliv odmítnout." Lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinými slovy, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná. V dalším řízení tak na krajském soudu bude posoudit pro účely splnění podmínek řízení obsah žalobního tvrzení stěžovatele ve vazbě na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku.

Naproti tomu zdejší soud nepřisvědčil námitce logické rozpornosti rozhodnutí krajského soudu spatřované v odkládání konečného řešení sporu vedoucímu k pokračování vymáhání nedoplatku vydáním exekučního příkazu. Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že krajský soud ve svém usnesení neposuzoval otázku důvodnosti podané žaloby, tj. zda tvrzení stěžovatele naplňuje pojmové znaky zásahu, ale pouze splnění podmínek řízení pro následný meritorní přezkum. Nedostatek podmínek řízení brání soudu věcně návrh (žalobu) projednat a vylučuje další postup v řízení. Vznesená námitka stěžovatele je tedy formulována spíše v rovině polemické. Ryze obecně (bez vztahu k nyní projednávané věci) lze nicméně konstatovat, že 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. Současně tak není na místě ochrana před aktuálně neexistujícími zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat (k tomu srov. např. rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95, nebo ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65). Podle Nejvyššího správního soudu *„zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojit; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není"* (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90). Institut žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.) *„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.*" (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42).

Námitka stěžovatele směřující do posouzení jeho účastenství ve vedeném správním (vymáhacím) řízení je otázkou posouzení důvodnosti podané zásahové žaloby, nikoli podmínek řízení, při jejichž splnění rozhoduje soud o věci samé. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou nemohl blíže zabývat, neboť tuto otázku nečinil krajský soud předmětem svého přezkumu.

Závěrem zdejší soud opakovaně připomíná, že v projednávané věci nebyla předmětem přezkumu otázka důvodnosti podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, nýbrž výlučně posouzení správnosti stanovení počátku běhu lhůt pro podání zásahové žaloby.

pokračování

Nejvyšší správní soud tak svým rozhodnutím nijak nepředjímá další postup krajského soudu v projednávané věci.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud dospěl na základě všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, dle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení krajský soud v souladu se závěry vyjádřenými v tomto rozhodnutí znovu posoudí obsah žalobního tvrzení stěžovatele (§ 103 odst. 4 s. ř. s).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 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 27. září 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu