

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **SARAGENE s. r. o.,** se sídlem Praha 1 – Staré Město, Dlouhá 730/35, zastoupeného JUDr. Irenou Pražanovou, advokátkou se sídlem Praha 10, V Dolině 1516/1a, proti žalovanému **Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu,** se sídlem Praha 1, Štěpánská 619/28, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, č. j. 11 A 114/2014 – 21,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, č. j. 11 A 114/2014 – 21, **se zrušuje**.

II. Žaloba **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce, JUDr. Ireny Pražanové, advokátky.

Odůvodnění:

Žalobce (dále „stěžovatel“) podal dne 25. 5. 2011 přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období duben 2011, ve kterém uplatnil nadměrný odpočet daně ve výši 716.826 Kč. Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „žalovaný“) zahájil výzvou ze dne 6. 6. 2011, č. j. 280898/11/001514106004, postup k odstranění pochybností podle § 89 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“).

Stěžovatel podal dne 25. 7. 2014 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v neukončení postupu k odstranění pochybností. Stěžovatel tvrdil, že byl zkrácen na svých právech, neboť žalovaný neukončil po několik let postup k odstranění pochybností, nestanovil mu daň a nevrátil mu jím vyčíslený nadměrný odpočet. Přitom již mezitím uplynula lhůta podle § 148 daňového řádu, aniž by žalovaný zjistil, že měla být daň vyměřena v jiné než stěžovatelem tvrzené výši; takže jediným možným vyústěním již bylo stanovit daň v souladu s podaným daňovým přiznáním. Navrhl, *„aby soud rozhodl, že zásah žalovaného do žalobcových práv je nezákonný a nařídil žalovanému, aby ukončil porušování žalobcových práv a stanovil a vyměřil žalobci daň v souladu s podaným daňovým přiznáním.“*

Městský soud žalobu zamítl výše označeným rozsudkem ze dne 19. 12. 2014. Dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná, jednak proto, že dne 25. 9. 2014 žalovaný vyměřil platebním výměrem daň za předmětné zdaňovací období ve výši tvrzené stěžovatelem; a jednak proto, že stěžovatel nevyužil před podáním žaloby žádný právní prostředek k ochraně před nezákonným zásahem. Teprve po podání žaloby podal dne 23. 9. 2014 k Odvolacímu finančnímu ředitelství podnět na ochranu před nečinností podle § 38 daňového řádu. Úkony žalovaného tedy nebyly nezákonné a žalobu bylo namístě zamítnout podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní namítl, že podáním ze dne 17. 12. 2014, které bylo městskému soudu doručeno dne 18. 12. 2014, upřesnil, respektive změnil, žalobní petit tak, že navrhl, aby městský soud určil, že zásah žalovaného byl nezákonný. Městský soud nereagoval na návrh na změnu petitu, nijak se s ním nevypořádal a ani jej nezmínil v odůvodnění rozsudku, přestože mu byl doručen ještě před vydáním kasační stížností napadeného rozsudku. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Městský soud měl navíc při posouzení žaloby v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s., věta za středníkem, vycházet ze skutkového stavu, který tu byl v době zásahu, nikoli ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, neboť stěžovatel se po změně žalobního petitu domáhal pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti položil otázku, zda bylo technicky a organizačně možné, aby měl senát městského soudu návrh na změnu petitu k dispozici před vydáním rozsudku za situace, kdy byl podán dne 18. 12. 2014 a rozsudek sám byl vydán dne 19. 12. 2014.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Rozhodoval přitom při vědomí toho, že obdobnou kasační stížnost téhož stěžovatele již zdejší soud rozhodl rozsudkem ze dne 28. 4. 2015, č. j. 8 Afs 11/2015 – 39, takže z tohoto rozsudku nutně v převážné části odůvodnění vycházel a dospěl i ke shodným výrokům.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nesrozumitelnost. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost

se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyjádřil. Rozsudek městského soudu je sice stručný, avšak srozumitelný a je z něj bezpečně zřejmé, jak soud rozhodl a proč. K nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů zdejší soud odkazuje na svou bohatou soudní judikaturu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS; ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS; ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As29/2007 – 64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se nicméně dále zabýval námitkou stěžovatele týkající se vady řízení spočívající v tom, že se městský soud nevypořádal se změnou žalobního petitu. Podáním ze dne 17. 12. 2014, označeným jako *„upřesnění žalobního návrhu“* stěžovatel sdělil městskému soudu, že upřesňuje žalobní návrh následovně: *„Žalobce navrhuje, aby soud rozsudkem určil, že provedený zásah žalovaného byl nezákonný.“* Podle záznamu o ověření elektronického podání doručeného na elektronickou podatelnu Městského soudu v Praze (záznam založen na č. l. 30 soudního spisu) bylo toto podání dodáno do datové schránky městského soudu dne 18. 12. 2014 a téhož dne proběhlo i ověření příloh. Stěžovateli lze přisvědčit, že se městský soud ve svém rozsudku tímto podáním nijak nezabýval. To lze označit za pochybení na jeho straně a nic na tom nemění ani skutečnost, že k doručení podání došlo doslova v předvečer vydání kasační stížností napadeného rozsudku. V době jeho vydání, tedy 19. 12. 2014, již totiž podání prokazatelně bylo v dispozici městského soudu, a ten jej proto ve svém rozsudku měl zohlednit.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že se nejednalo o vadu řízení, pro kterou by bylo nutné zrušit rozsudek městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení; nýbrž že je namístě, aby Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí sice zrušil, ale zároveň žalobu sám odmítl. Nejvyšší správní soud totiž již v minulosti vyjádřil názor, že *„o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 – 59). Tato situace nastala i v nyní posuzovaném případě, neboť ať už by městský soud ke stěžovatelovu podání doručenému dne 18. 12. 2014 přihlédl či nikoli, na výrok to nemělo mít vliv, neboť výrok by měl být v obou případech stejný. Tímto výrokem však nemělo být zamítnutí, k němuž dospěl městský soud, nýbrž odmítnutí, a to bez ohledu na zohlednění či nezohlednění předmětného podání. Rozsudek městského soudu proto bylo třeba zrušit, avšak nikoli proto, že se soud nevypořádal s upřesněním žaloby, ale proto, že od počátku bylo namístě žalobu odmítnout a podání doručené dne 18. 12. 2014 na tom již nemohlo nic změnit.

Městský soud se v napadeném rozsudku soustředil na to, zda byly splněny podmínky pro projednání zásahové žaloby. Zabýval se tím, zda stěžovatel bezvýsledně využil všechny právní prostředky tak, aby byl odstraněn tvrzený zásah ještě před podáním žaloby. Dospěl ke správnému závěru, že tomu tak nebylo. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je totiž koncipována jako žaloba subsidiární. Subsidiarita tohoto žalobního typu je vyjádřena v § 85 s. ř. s., jenž stanoví podmínky přípustnosti žaloby. Plyne z něj, že žalobce se může úspěšně domáhat soudní ochrany proti trvajícímu nezákonnému zásahu teprve tehdy, vyčerpá-li bezvýsledně jiné právní prostředky ochrany proti němu.

Na rozdíl od vytýkacího řízení upraveného v § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, u něhož byla prostředkem proti jeho účelovému prodlužování žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., v případě postupu k odstranění pochybností podle § 89 a násl. nyní účinného daňového řádu má v obdobných případech místo žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012 – 52, publ. pod č. 2729/2013 Sb. NSS, bod 29). Nic to však nemění na tom, že je třeba bezvýsledně vyčerpat právní prostředky ochrany proti tvrzenému zásahu. Prostředkem ochrany v případě nezákonností při postupu k odstranění pochybností je podle dosavadní judikatury jednak stížnost podle § 261 odst. 1 a 5 daňového řádu, a dále také žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti (srov. obdobně ve vztahu k daňové kontrole rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013 – 25, publ. pod č. 2956/2014 Sb. NSS). Stěžovatel však tyto, ani žádné jiné právní prostředky ochrany proti napadenému zásahu před podáním žaloby nevyužil. Zásahová žaloba tedy byla nepřípustná a bylo namístě ji odmítnout, nikoli zamítnout.

Zbývá uvážit, zda mohlo ke „zhojení“ toho nedostatku žaloby vést podání podnětu podle § 38 daňového řádu provedené až po jejím podání či následné upřesnění návrhu doručené městskému soudu dne 18. 12. 2014, kterým stěžovatel v reakci na postup žalovaného po podání zásahové žaloby změnil petit tak, že se namísto ochrany proti trvajícímu zásahu domáhal deklaratorního určení toho, že již skončený zásah byl nezákonný. Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelův postup již k takovému zhojení nepřípustné žaloby vést nemohl.

Zásahová žaloba jako subsidiární procesní institut nemůže časově předcházet uplatnění prostředků ochrany podle jednotlivých právních předpisů, které jsou primárně určeny k odstranění tvrzeného zásahu. Soudní řád správní sice poskytuje prostor i pro eventualitu, že soud bude v důsledku ukončení tvrzeného zásahu v průběhu řízení o žalobě následně rozhodovat pouze o určení nezákonnosti ukončeného zásahu, a domáhá-li se žalobce pouze určení, že byl zásah nezákonný (§ 85 s. ř. s., část věty za středníkem), neukládá mu povinnost nejprve bezvýsledně využít prostředky ochrany nebo nápravy, respektive jejich nevyužití neoznačuje za důvod nepřípustnosti žaloby. Tato výjimka však sama o sobě nezpochybňuje v § 5 s. ř. s. vyjádřený princip subsidiarity správního soudnictví, který *„dává prostor k tomu, aby případná nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013 – 25, publ. pod č. 2956/2014 Sb. NSS). Předmětná výjimka pouze reaguje na skutečnost, že proti již skončenému zásahu žalobce obvykle nemá možnost brojit opravnými prostředky v samotném systému veřejné správy, což by například u krátkodobých zásahů mohlo jednotlivcům zcela znemožnit domáhat se u soudů deklarování toho, že šlo o zásahy nezákonné. Přitom jak konstatuje důvodová zpráva k novele s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb., *„[i] pouhé konstatování nezákonnosti zásahu je pro občany velmi důležité a posiluje tak u veřejnosti důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy.“* Pokud by tedy zákonodárce i v případě již skončených zásahů, u nichž má být pouze *ex post* deklarována nezákonnost, podmiňoval přípustnost zásahové žaloby předchozím vyčerpáním prostředků ochrany, které žalobce v době podání žaloby již začasté podat vůbec nemůže, stavěl by před něj bariéru, kterou již nemůže překonat. Právě tak je třeba chápat smysl výjimky vyjádřené v § 85 s. ř. s., část věty za středníkem. V nyní posuzovaném případě však před stěžovatelem taková bariéra nestála, neboť zásah v době

podání žaloby stále trval a stěžovateli nic nebránilo bránit se proti nečinnosti žalovaného postupem podle § 38 daňového řádu, respektive podat stížnost podle jeho § 261. Stěžovatel se však k těmto prostředkům uchýlil teprve po podání zásahové žaloby, což již nemohlo následně zhojit její nepřípustnost, kterou trpěla v době svého podání.

Ani po ukončení trvání zásahu a následné úpravě petitu pak nebylo možno překlenout tento původní nedostatek dříve podané žaloby. Jak zdejší soud uvedl ve zcela obdobné věci v rozsudku ze dne 28. 4. 2015, č. j. 8 Afs 11/2015 – 39, bod 17: *„Přípustnost žaloby je třeba posuzovat ke dni, kdy byla žaloba podána a nemůže se odvíjet od okolností, které teprve nastanou v řízení o již od počátku nepřípustné žalobě. Přípustnost žaloby nemůže být závislá na tom, kdy soud o žalobě rozhodne. Opačný přístup by mohl vést k tomu, že se žalovaný bude zdráhat upustit od nezákonného zásahu a raději bude vyčkávat odmítnutí žaloby, aby se původně nepřípustná žaloba nestala přípustnou jen tím, že nadále bude soud rozhodovat pouze o určení nezákonnosti ukončeného zásahu.“*

V době svého podání tak byla stěžovatelova žaloba, kterou se domáhal ochrany proti tehdy trvajícímu zásahu, nepřípustná pro nevyčerpání právních prostředků ochrany proti zásahu, a bylo namístě ji odmítnout. V době, kdy podal své podání doručené městskému soudu dne 18. 12. 2014, by sice již mohl teoreticky podat žalobu na určení toho, že v té době již skončený zásah byl nezákonný, a u ní by se v souladu s § 85 s. ř. s., část věty za středníkem, nevyčerpání právních prostředků ochrany proti zásahu již neposuzovalo. Navíc by u takové žaloby měl městský soud vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu a nikoli ze skutkového stavu zjištěného ke dni jeho rozhodnutí, neboť podle § 87 odst. 1 s. ř. s. *„[s]oud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového stavu a právního stavu, který tu byl v době zásahu.“* K takovému posunu ve vnímání přípustnosti žaloby však již stěžovatelovo *„upřesnění žalobního návrhu“* nemohlo vést, neboť pouhou změnou vnějších okolností a upřesněním návrhu nemohl změnit žalobu, která byla od svého podání takřka pět měsíců nepřípustná, na žalobu přípustnou. Jak již bylo uvedeno, podmínky přípustnosti zásahové žaloby je třeba posuzovat ke dni, kdy byla žaloba podána. Soudní řád správní sice umožňuje odstranit nedostatky žaloby, kterými trpí v době svého podání a jsou odstranitelné, nelze však akceptovat, aby žaloba trpěla v době svého podání neodstranitelnými nedostatky, po dobu několika měsíců by bylo namístě ji pro tyto nedostatky odmítnout, a přesto by následně faktický postup správního orgánu a upřesnění žaloby mohly nepřípustnou žalobu proměnit v žalobu přípustnou.

Žaloba tedy neměla být věcně projednána, i přesto, že byl zásah ukončen v průběhu řízení o žalobě. Městský soud tedy správně uzavřel, že stěžovatel nevyčerpal před podáním žaloby prostředky ochrany proti tvrzenému zásahu. Shledal-li však žalobu nepřípustnou podle § 85 s. ř. s., měl žalobu odmítnout.

Nejvyšší správní soud proto s poukazem na shora uvedené důvody zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část za středníkem), věc mu však nevrátil k dalšímu řízení a sám rozhodl o odmítnutí podané žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 85 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 za použití § 120 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Nejvyšší správní soud rovněž rozhodl o vrácení soudního poplatku za podanou žalobu podle § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého soud vrátí z účtu zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

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

V Brně 29. ledna 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu