



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **I. M.**, zastoupeného JUDr. Vítězslavem Blahutem, advokátem se sídlem Škrobálkova 17, Ostrava, proti žalovanému: **Finanční úřad Ostrava II.**, se sídlem Horní 63, Ostrava, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 6. 2007, č. j. 22 Ca 156/2007 - 23,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 6. 2007, č. j. 22 Ca 156/2007 - 23, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Odměna advokáta JUDr. Vítězslava Blahuta **se určuje** částkou 2856 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozsudkem krajský soud zamítl žalobu, jíž se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného ve věci svého odvolání proti výzvě žalovaného k zaplacení daňových nedoplatků v náhradní lhůtě ze dne 16. 11. 2006, č. j. 160343/06/389911/1214. Žalobce tvrdil, že proti uvedené výzvě podal řádné odvolání elektronickou formou se zaručeným elektronickým podpisem, žalovaný se však jeho odvoláním nezabýval a dosud o něm nerozhodl.

Krajský soud žalobu zamítl, protože žalobce nevyčerpal bezvýsledně prostředky, které mu daňový řád k ochraně proti nečinnosti stanoví, a to konkrétně podnět podle § 34c

zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). V řízení nebylo prokázáno, že by žalobce tento podnět podal a k doplnění tohoto důkazu nemohl krajský soud žalobce u jednání vyzvat, protože žalobce se jednání nezúčastnil. Proto nebyla naplněna základní *podmínka úspěšnosti* žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s.

Dále krajský soud konstatoval, že k rozhodnutí o odvolání žalobce není funkčně příslušný žalovaný finanční úřad, ale dle § 50 odst. 1 daňového řádu Finanční ředitelství v Ostravě, což je další důvod pro zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Pro úplnost krajský soud uvedl, že byl žalobcem informován o vedení řízení o jeho způsobilosti k právním úkonům. Neshledal však, že by zahájené řízení o způsobilosti bylo důvodem pro přerušování řízení, když žalobce se při jednáních před stejně obsazeným senátem krajského soudu v jiných věcech v předchozích dnech odpovídajícím způsobem hájil, reagoval na udělená poučení, a ani sám neuvedl, že by cítil, že by mu jeho duševní stav nedovoloval účast na jednání. Podle krajského soudu tak nebyla u žalobce dána překážka trvalejší povahy, která by mohla být důvodem přerušování řízení ve smyslu § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce včas podanou kasační stížností a domáhal se jeho zrušení, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V první řadě namítal, že jeho podání obsahovalo více žalob, přičemž v dané věci krajský soud rozhodl již dříve, když dne 5. 4. 2007 žalobu zamítl.

Dále žalobce poukázal na skutečnost, že při jednání před tímž senátem krajského soudu v jiné, avšak související věci dne 20. 6. 2007 doložil, že podnět podle § 34c daňového řádu podal. I v předmětném řízení měl krajský soud povinnost zjistit, zda žalobce tento podnět podal, a to tak, že by nařídil další jednání, resp. k doložení podání uvedeného podnětu měl soud žalobce vyzvat již v poučení o doplnění žaloby. Žalobce se neztotožnil ani se závěrem krajského soudu, že žalovaný finanční úřad nemůže rozhodnout o odvolání proti jím vydaným platebním výměrům, když dle § 49 daňového řádu má správce daně, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje, dokonce povinnost v určitých případech rozhodnout.

Žalobce dále namítl, že krajský soud měl jednání nařízené na 27. 6. 2007 odročit, neboť před konáním tohoto jednání žalobce žádal soud o sdělení, zda hodlá řízení přerušit, když některá řízení o jeho žalobách u krajského soudu jsou přerušována z důvodu probíhajícího řízení o jeho způsobilosti k právním úkonům. Toto však soud neučinil.

Závěrem žalobce uvedl, že mu krajský soud nedal možnost vyjádřit se k podjatosti soudců, což považuje za závažnou procesní chybu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z dostupného správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný vydal dne 10. 10. 2006 platební výměry na daňové penále č. j. 145303/06/389911/1214, č. j. 145304/06/389911/1214, a č. j. 145305/06/389911/1214. Tyto byly žalobci doručeny 12. 10. 2006 a téhož dne žalobce zaslal na elektronickou adresu podatelny žalovaného podání označené jako odvolání. Skutečnost, zda bylo toto odvolání podáno se zaručeným elektronickým podpisem podle zvláštního předpisu žalovaný neověřil, žalobci elektronickou

cestou obratem sdělil, že pro podání v daňových věcech je třeba použít aplikaci EPO s udáním příslušné internetové adresy a dále jej informoval o tom, že podání zaslané na emailovou adresu podatelna@mfcz.cz byť opatřené elektronickým podpisem je třeba do tří dnů písemně nebo ústně do protokolu zopakovat.

Dne 16. 11. 2006 žalovaný vydal dle § 73 odst. 1 daňového řádu žalobci již výše označenou výzvu k zaplacení nedoplatku ve výši 18221 Kč v náhradní lhůtě. Výzva byla žalobci doručena dne 21. 11. 2006, žalobce téhož dne zaslal žalovanému elektronické podání označené jako odvolání. Zda bylo podání opatřeno zaručeným elektronickým podpisem podle zvláštního předpisu žalovaný neověřil a elektronickou cestou informoval žalobce o týchž skutečnostech, jako v případě odvolání proti platebním výměrům. Součástí spisu je i vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti žalobce podané v jiné věci vedené krajským soudem. V něm žalovaný uvedl, že k výše uvedeným podáním žalobce nepřihlížel, neboť nebyla i přes výslovné upozornění opakována písemně nebo ústně do protokolu ve lhůtě tří dnů, jak vyžaduje § 21 odst. 5 daňového řádu.

Kasační stížnost je důvodná, i když z jiných důvodů než těch, jichž se žalobce dovolává. Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti a důvody kasační stížnosti. Jen v zákonem stanovených případech je tato vázanost prolomena a soud je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu širším, než v jakém bylo kasační stížností napadeno (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) nebo z důvodů v kasační stížnosti neuplatněných (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Mezi takové důvody, kdy soud přezkoumává napadené rozhodnutí z úřední povinnosti, § 109 odst. 3 s. ř. s. zařazuje i *zmatečnost řízení před soudem*, v němž bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí, *spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení*. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci.

Ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví se nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení* (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). K vynucení jiného konání správního orgánu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, nezakládá § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobní legitimaci. Proto, je-li žalobou žádána ochrana proti nečinnosti spočívající v absenci jiného úkonu správního orgánu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, není dána soudu pravomoc k poskytnutí takové ochrany podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního a chybí tak základní podmínka řízení, za které soud může jednat a rozhodovat ve věci. Důvodnost žaloby na nečinnost může krajský soud posuzovat (může se věcí meritorně zabývat) jen tehdy, spočívá-li tvrzená nečinnosti správního orgánu v nevydání rozhodnutí nebo nevydání osvědčení.

Pojem „rozhodnutí“ správního orgánu, jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobou proti nečinnosti domáhat, je legislativní zkratkou, kterou soudní řád správní zavedl v § 65 odst. 1, a která se tak vztahuje i na všechna následující ustanovení soudního řádu správního. Nevztahuje se tedy pouze k řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. označuje legislativní zkratkou *rozhodnutí* takové úkony správního orgánu, jimiž se *zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti*. Rozhodnutím ve smyslu této legislativní zkratky tak není jakýkoliv úkon správního orgánu, byť vydávaný

ve správním (daňovém) řízení či formálně označený jako rozhodnutí správního orgánu, ale pouze takový úkon správního orgánu, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce tím, že jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo je závazně určuje.

Proto žalobou na nečinnost se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech; pokud úkon správního orgánu není způsobitelný zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s.), není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení, a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, dostupný na www.nssoud.cz).

V dané věci se žalobou na ochranu proti nečinnosti žalobce domáhal vydání rozhodnutí o odvolání proti výzvě, kterou jej žalovaný vyzval dle § 73 odst. 1 daňového řádu k zaplacení daňových nedoplatků v náhradní lhůtě. Výzva k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě dle § 73 odst. 1 daňového řádu v zásadě není rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti, ale úkonem, jímž se upravuje vedení řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Afs 28/2003 - 48, publikovaný pod č. 187/2004 Sb. NSS). Výzva podle § 73 odst. 3 daňového řádu, resp. rozhodnutí o odvolání proti ní, by mohla být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. pouze za výjimečných okolností, například byla-li výzva adresována osobě odlišné od původního daňového dlužníka, je-li v takovém případě sporná otázka právního nástupnictví (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 78/05). Taková situace však v daném případě nenastala a proto jak samotná výzva vydaná žalobci, tak případné rozhodnutí o odvolání proti ní nejsou než procesními úkony správce daně.

Jestliže tedy žalobce se žalobou na nečinnost domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí – odvolání proti výzvě dle § 73 odst. 1 daňového řádu, nebyla dána pravomoc soudu a žaloba měla být pro nedostatek této podmínky řízení krajským soudem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta. Jestliže krajský soud ve věci meritorně rozhodoval a žalobu zamítl, bylo řízení před soudem zmatečné a Nejvyšší správní soud proto za použití ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby.

Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že napadené rozhodnutí krajského soudu nebylo stíženo vadou spočívající v tom, že by krajský soud o téže věci rozhodl dvakrát, jak namítá v kasační stížnosti žalobce. Předmětnou žalobu na ochranu proti nečinnosti krajský soud usnesením ze dne 5. 4. 2007, č. j. 22 Ca 127/2007 - 15, pouze vyloučil dle § 39 odst. 2 s. ř. s. k projednání v samostatném řízení. Uvedeným usnesením nebyla žaloba zamítnuta a nemohla jím být založena překážka věci rozhodnuté. Rovněž je třeba uvést, že žalobcem namítaná absence poučení o složení senátu v řízení před krajským soudem nemohla v souzeném případě, kdy žaloba nebyla meritorně vůbec projednatelná, zasáhnout žalobcova procesní práva.

Nad rámec svého odůvodnění pak Nejvyšší správní soud podotýká, že nelze zcela aprobovat závěr krajského soudu, podle něhož žalobce nevyčerpal prostředek ochrany proti nečinnosti upravený v daňovém řádu, když v řízení nebylo prokázáno, že by žalobce příslušný podnět podal a k doplnění tohoto důkazu nemohl krajský soud žalobce u jednání vyzvat, protože žalobce se jednání nezúčastnil. Považoval-li krajský soud zjištění skutečnosti,

zda žalobce podnět podle daňového řádu podal či nikoli, za podstatné pro rozhodování ve věci, měl žalobce k doložení této skutečnosti vyzvat. Přitom nebylo nezbytně třeba, aby tuto výzvu učinil krajský soud právě při nařízeném jednání ve věci.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 109 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.) byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení v řízení o kasační stížnosti žalobce, a náhrady hotových výdajů, tedy ve výši 1x 2100 Kč a 1x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 2400 Kč. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 456 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovenému advokátovi se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 2856 Kč.

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

V Brně dne 8. listopadu 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu