



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **BOLECH IMPEX, spol. s r. o.**, se sídlem Opatov č.p. 73, Dušejov, zastoupena JUDr. Zdeňkem Sochorcem, advokátem se sídlem V Teničkách 614, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti vyrozumění žalovaného ze dne 28. 7. 2008, čj. 43/60 020/2008-431, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 Ca 286/2008 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Stížností ze dne 30. 11. 2006 se žalobkyně domáhala u Finančního úřadu v Jihlavě (dále jen „finanční úřad“) prošetření postupu zaměstnanců exekučního oddělení finančního úřadu. Ti se dle žalobkyně dopustili porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost, když při místním šetření dne 17. 10. 2006 sdělili panu R. H., že žalobkyně má u finančního úřadu dluhy ve výši 137 290 Kč.

[2] Finanční úřad postoupil stížnost Finančnímu ředitelství v Brně (dále jen „finanční ředitelství“), které je věcně příslušné ve věcech porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost ze strany zaměstnanců finančních úřadů. Finanční ředitelství stížnost prošetřilo, za tím účelem

si vyžádalo vyjádření pana L. Z. a pana M. S., zaměstnanců vymáhacího oddělení finančního úřadu, kteří dle úředního záznamu provedli dne 19. 10. 2006 místní šetření v sídle žalobkyně. Dále vyslechlo jako svědka pana R. H. Finanční ředitelství dospělo k závěru, že nebylo dostatečně prokázáno konkrétní osobě a v konkrétním případě porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost, které by nade vsí pochybnost odůvodňovalo uložení sankce dle § 25 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“). S těmito závěry finančního ředitelství byla žalobkyně seznámena přípisem ze dne 1. 2. 2008, č. j. 2064/08-1500-708893.

[3] Žalobkyně dala přípisem ze dne 10. 3. 2008 podnět Ministerstvu financí (dále jen „žalovaný“) k přešetření postupu finančního ředitelství při vyřizování stížnosti žalobkyně. Žalovaný přípisem ze dne 28. 7. 2008, čj. 43/60 020/2008-431, vyrozuměl žalobkyni o výsledcích svého šetření. Žalovaný nezjistil v postupu finančního ředitelství žádné pochybení. Dodal, že žádost žalobkyně adresovaná žalovanému nemohla být vyřízena dle § 175 správního řádu, jelikož finanční ředitelství vedlo na základě podnětu řízení dle § 24 a § 25 daňového řádu.

[4] Žalobkyně napadla přípis žalovaného žalobou, kterou se domáhala, aby městský soud zrušil výše označené vyjádření žalovaného a uložil mu řádně se zabývat podanou stížností. Městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že dle § 175 správního řádu správní orgán o vyřízení stížnosti nerozhoduje, nýbrž pouze vyrozumívá stěžovatele. Tento úkon správního orgánu nelze označit za rozhodnutí, kterým by byla zakládána, měněna, rušena či závazně určována subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Žalobou napadený úkon je vyloučen pro svoji povahu ze soudního přezkumu.

II.

Stručné shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, přitom se plně odvolává na svou žalobu, kdy důvody uvedené v kasační stížnosti uváděla již v předmětné žalobě. Městský soud se dle stěžovatelky s těmito důvody řádně nevypořádal. Stěžovatelka namítá, že se žalobou domáhala ochrany před nečinností žalovaného a žádala, aby bylo žalovanému příkázáno zahájit řízení o prověření porušení mlčenlivosti pracovníky nižších správních orgánů. Z obsahu žaloby vyplývá, že nečinnost spatřuje stěžovatelka v tom, že dosud nebyl řádně prověřen její podnět na porušení mlčenlivosti, čímž chtěla dosáhnout projednání své záležitosti. Městský soud ve věci rozhodl, aniž si ujasnil, čeho se stěžovatelka domáhá, neboť vycházel z toho, že požaduje přezkoumání rozhodnutí ve věci. Usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné, nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Stěžovatelka je toho názoru, že žalovaný dosud nesplnil svoji povinnost zkoumat skutečný obsah a průběh porušení mlčenlivosti ze strany pracovníků nižších správních orgánů. Postup žalovaného, který řádně neproověřil podnět na porušení mlčenlivosti, je v rozporu s ústavními principy.

[6] Stěžovatelka dále uvádí, že předmětem ochrany před nečinností správních orgánů je subjektivní veřejné právo vyplývající z č. l. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V daném případě se správní orgán doposud nezačal řádně zabývat podnětem stěžovatelky na porušení mlčenlivosti ze strany správního orgánu, přestože tak byl podle zákona povinen učinit. Stěžovatelka zdůrazňuje, že nežádala vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu, ale výhradně zamezení, podle jejího názoru zcela účelové, nečinnosti správního orgánu. Domnívá se, že nemožnost soudního přezkumu nečinnosti správních orgánů při vyřizování podnětů stěžovatelky na mlčenlivost by způsobila eventuální svévoli správců daně při respektování

povinnosti mlčenlivosti. Stěžovatelka se žalobou domáhá uložení povinnosti správnímu orgánu řádně se zabývat její stížností. Z č. l. 4 odst. 4 Listiny plyne, že žádné ustanovení soudního řádu správního vylučující soudní přezkum správních postupů nelze vykládat extenzivně, ba naopak v pochybnostech je třeba zachovat právo na přístup k soudu. Stěžovatelka navrhuje, aby bylo napadené usnesení městského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 15. 7. 2009 uvedl, že souhlasí s usnesením městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba, již se stěžovatelka domáhala zrušení vyrozumění žalovaného. Dle žalovaného nelze z průběhu řízení vyvodit jeho nečinnost. Nelze dohledat ani svévoli správních orgánů při vyřizování stížnosti na možné porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost pracovníky správce daně. Stížnost byla důkladně šetřena a prověřována, a to jak finančním ředitelstvím, tak žalovaným. O výsledcích šetření byl žalobce podrobně informován. Na závěr žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou doručenou soudu dne 2. 2. 2010. V replice setrvala na podané kasační stížnosti i na svých argumentech.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby lze napadnout kasační stížností jen z důvodu nezákonnosti tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Pod tento důvod spadá také nesprávné posouzení právní otázky, na níž je založeno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, či případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a dále případ dle písm. c) uvedeného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[10] V řízení o kasační stížnosti, již bylo napadeno usnesení o odmítnutí žaloby (tj. procesní rozhodnutí), se soud nemůže zabývat námitkami stěžovatelky, které se týkají věci samé (argumentace, že žalovaný je nečinný, řádně se nezabýval podnětem na prošetření postupu finančního ředitelství atd.). Jedinou relevantní kasační námitkou stěžovatelky je tedy tvrzení, že soud chybně vyhodnotil její návrh na zahájení řízení jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (dle § 65 a násl. s. ř. s.), přičemž správně ji měl posoudit jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (dle § 79 a násl. s. ř. s.).

[11] Obdobnou situací se zdejší soud zabýval nedávno v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197 ve věci *Letiště Praha, a. s.*, v němž vyjádřil právní názor, podle něhož pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.). Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (shodně rozsudek ze dne 6. 3. 2008, č. j. 7 Aps 2/2007 - 53 ve věci *Olomoucký kraj*). Obdobný závěr učinil NSS již v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, v němž dále upřesnil, že „soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací“. Tyto právní závěry proto nutno aplikovat též na analýzu stěžovatelčiny žaloby.

[12] Žaloba ze dne 12. 10. 2008 založená na listu č. 1 - 5 soudního spisu je pojmenována jako „žaloba na nečinnost správního orgánu – Ministerstva financí České republiky“. Stěžovatelka formulovala žalobní petit takto: „Vyjádření Ministerstva financí v Praze vydané dne 28. 7. 2008 pod číslem jednacím 43/60 020/2008-431 se ruší a žalovanému se ukládá řádně se zabývat podanou stížností.“

[13] Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je postaveno téměř výlučně na kasačním principu, lze se tedy domáhat pouze zrušení správního rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Nicméně existují rovněž takové modely správního soudnictví, v nichž se uplatňují prvky apelační či revizní. Tímto směrem se ubírá i speciální úprava soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V tomto případě může soud rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti zrušit a nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace. V daném případě se vedle kasačního principu uplatní rovněž princip apelační (viz rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89). To ovšem nic nemění na typovém určení řízení jakožto řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. V případě podnětu k zahájení řízení o uložení sankce dle § 25 daňového řádu či stížnosti dle § 175 správního řádu však žádná obdobná speciální úprava neexistuje. I když se stěžovatelka dle petitu domáhá toho, aby soud vyrozumění žalovaného zrušil a přikázal mu řádně se zabývat stížností, jedná se o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu s tím, že druhé části petitu nemůže být vyhověno, jelikož tento typ řízení je ovládan výlučně kasačním principem. Tuto část petitu nelze přiřadit ani žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu, neboť dle § 79 s. ř. s. se lze tímto typem žaloby domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Stěžovatelka se však dle petitu nedomáhá uložení povinnosti vydat rozhodnutí, ale povinnosti řádně se zabývat podanou stížností. Zdejší soud je tedy toho názoru, že petit žaloby není vnitřně rozporný a odpovídá žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval i obsahem podané žaloby a jeho souladem s petitem formulovaným stěžovatelkou. Stěžovatelka v žalobě uvádí, že finanční ředitelství překročilo zákonem stanovenou lhůtu pro vyřízení stížnosti, bylo dlouhodobě nečinné a stížnost byla vyřízena až po 15 měsících od jejího podání. Neúměrně dlouhou dobou vyřizování stížnosti byla stěžovatelka krácena na svých právech, neboť tak byla zaviněním finančního ředitelství vystavena riziku možného znehodnocení svědeckých výpovědí. Finanční ředitelství při svém rozhodování nerespektovalo lhůty stanovené zákonem a takový postup je hodnocen jako porušení práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě. Finanční ředitelství přičetlo v konečném důsledku svoji vlastní nečinnost na vrub stěžovatelky.

[15] Žalovanému stěžovatelka v žalobě vycítá, že ve svém vyrozumění neuvedl, na základě jakých důkazů dospěl k závěru, že postupy nižších správních orgánů byly v souladu se zákonem, a jak tyto důkazy hodnotil. Stěžovatelka se domnívá, že vyrozumění žalovaného nesplňuje nároky kladené na rozhodnutí co do jeho přezkoumatelnosti, neboť žalovaný zamítl stížnost bez relevantního zdůvodnění a nevypořádal se s námitkami stěžovatelky. Stěžovatelka dále vyjadřuje svůj názor, že žalovaný vyřídil stížnost ryze formálně, aniž zkoumal skutečný průběh celého řízení. Je toho názoru, že postup žalovaného je třeba zamítnout a přikázat mu řádně se zabývat stížností. Stěžovatelka dále napadá hodnocení skutkového stavu správními orgány ve věci porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost. Odmítá bagatelizaci celé záležitosti a zpochybňování věrohodnosti svědka ze strany správních orgánů. Označuje jako nepřípustné, aby závěr správních orgánů byl založen na skutečnosti, že pracovníci správce daně popřeli tvrzení stěžovatelky a že se dosud takového pochybení nikdy nedopustili. Skutek byl správními orgány

nesprávně interpretován a byly z něho vyvozeny chybné závěry, čímž byla stěžovatelka poškozena jak materiálně, tak morálně. Stěžovatelka v žalobě rovněž obsáhle poukázala na účelové zamítnutí podnětu týkajícího se doručování písemností stěžovatelce. Žalovaný k tomuto sdělil, že žádné takové podání nemá evidováno, a proto se jím nezabýval. Stěžovatelka v této souvislosti zdůrazňuje, že nic nebránilo žalovanému, aby ji vyzval k doložení jejího tvrzení. Stěžovatelka se domnívá, že žalovaný pochybil při prošetření podané stížnosti, fakticky se jí nezabýval, byl tedy ve skutečnosti nečinný, neboť nepostavil najisto, respektive nevyvrátil tvrzení stěžovatelky o tom, že byla porušena mlčenlivost pracovníků finančního úřadu.

[16] Dalším tématickým okruhem, jemuž se stěžovatelka v žalobě věnuje, je daňová exekuce, k níž finanční úřad přistoupil, ačkoliv stěžovatelka „požádala o prodloužení daně s placením exekučované částky a žalobce rozhodnutí o jeho žádosti doposud nedoručil“. Pokud však skutečně bylo vydáno rozhodnutí o povolení splátek správním orgánem, nebylo doručeno stěžovatelce, a řízení tedy není ukončeno. Je tak splněna podmínka pro odklad výkonu exekuce spočívající v tom, že poplatník požádal o povolení splácení daně.

[17] Na závěr stěžovatelka připouští, že skutečným důvodem zamítnutí jejích stížností je snaha zakrýt naprosté selhání pracovníků nižších správních úřadů. Je přesvědčena, že pouze řádným prošetřením jejích stížností lze vyvrátit správní libovůli v projednávané věci. Stěžovatelka je toho názoru, že žalovaný byl nečinný, neboť doposud nekonal, třebaže mu to zákon ukládá a neprošetřil řádně stížnost. Bez relevantního a přesvědčivého zdůvodnění ji formálně zamítl. Dodává, že žalovaný fakticky do dnešního dne řádně neprošetřil její stížnost podanou již 30. 11. 2006.

[18] Z rekapitulace obsahu žaloby (viz body [14] až [17] shora) jasně vyplývá, že stěžovatelka napadá zákonnost vyrozumění žalovaného a celého procesu, který předcházel vypravení tohoto vyrozumění. Nečinnost správních orgánů zmiňuje stěžovatelka na několika místech. Na začátku žaloby hovoří o nečinnosti finančního ředitelství, která měla trvat 15 měsíců, nicméně sama výslovně potvrzuje, že její podnět byl finančním ředitelstvím prošetřen a o výsledku šetření byla informována. V další části žaloby dovozuje nečinnost, tentokrát žalovaného, z toho, že se stížností zabýval pouze formálně a řádně ji neproověřil. I v tomto případě výslovně uvádí, že stížnost prošetřena byla a stěžovatelka byla seznámena se závěry žalovaného. Z žádných částí žaloby nelze dovodit, že by se stěžovatelka domáhala vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Ba naopak, stěžovatelka svým vlastním vyjádřením stvrzuje, že její podnět i stížnost byly finančním ředitelstvím, resp. žalovaným formálně prověřeny a šetření byla ukončena přípisem těchto správních orgánů, jimiž byla informována o výsledcích šetření. Stěžovatelka všemi žalobními body míří proti závěrům finančního ředitelství a žalovaného, vyjádřeným v přípisech ze dne 1. 2. 2008 a 28. 7. 2008. Napadá rovněž postup těchto orgánů, jímž byla oznámení stěžovatelky prověřována a který předcházel vypravení těchto přípisů.

[19] Lze proto dospět k závěru, že žalobu stěžovatelky lze i po obsahové stránce považovat za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Mezi obsahem žaloby a jejím petitum neexistuje žádný rozpor. Formální označení návrhu jako žaloby na ochranu proti nečinnosti není rozhodné pro posouzení žalobního typu (viz rozsudek ve věci Letiště Praha, a. s., cit. v bodě [11] shora). Městský soud postupoval v souladu se zákonem a nezatižil své řízení vadou, když návrh stěžovatelky posoudil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a nikoliv jako žalobu na ochranu proti nečinnosti.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalovanému žádné náklady převyšující běžnou administrativní činnost nevznikly, a tudíž mu nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

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

V Brně dne 3. února 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu