



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **J. D. H.**, zastoupeného JUDr. Janem Běbrem, advokátem se sídlem Ostrovského 3, Praha 5, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Praha**, Washingtonova 7, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 10 Ca 198/2007 – 16,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Ustanovenému zástupci stěžovatele JUDr. Janu Běbrovi, advokátovi se sídlem Ostrovského 3, Praha 5, **s e** odměna za zastupování **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2007, č. j. 4368/07-1701-21 zamítl žalovaný odvolání žalobce proti výzvě Celního úřadu Praha 8 ze dne 29. 5. 2006, č. j. 5713/06-1765-021, k zaplacení splatného nedoplatku v náhradní lhůtě, vydané dle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Žalobce byl takto vyzván k zaplacení nedoplatku v celkové částce 50 000 Kč.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) správní žalobu, neboť byl toho názoru, že dané rozhodnutí je nezákonné a byl jím zkrácen na svých právech. Předmětnou žalobu městský soud kasační stížností napadeným usnesením dne 12. 2. 2008 odmítl.

Městský soud shledal žalobu nepřipustnou, neboť žalobce se jí domáhá přezkoumání úkonu, který je z přezkoumání dle soudního řádu vyloučen /§ 70 písm. a) s. ř. s./ . V odůvodnění usnesení městský soud zdůraznil, že výzva adresovaná žalobci není rozhodnutím o povinnosti žalobce. Příslušná povinnost (povinnost uhradit pokutu uloženou rozhodnutím č. j. 01/OL/5566/05/Mi České inspekce životního prostředí ze dne 25. 3. 2005) byla žalobci uložena, resp. vyměřena již před vydáním předmětné výzvy. Výzva dle §73 odst. 1 daňového řádu je procesním úkonem vyzývajícím adresáta k zaplacení již vyměřeného a splatného plnění, který sám o sobě nezpůsobuje vznik, změnu nebo zánik práv a povinností žalobce, ani tato práva závazně neurčuje. Je procesním úkonem předcházejícím exekučnímu řízení, jímž se žalobce vyzývá k zaplacení splatného nedoplatku a současně je upozorňován na to, že po marném uplynutí náhradní lhůty bude přikročeno k jeho vymáhání.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu včasnou kasační stížností, ve které navrhoval, aby Nejvyšší správní soud předmětné usnesení městského soudu zrušil.

Stěžovatel namítá, že správní řízení o udělení pokuty bylo provedeno nezákonně, na základě svévole úředníka, který využil stěžovatelovy dlouhodobé nepřítomnosti a nemoci a úmyslně nedoručoval podklady a výsledky zahájeného správního řízení řádně zvolenému zmocněnci stěžovatele, o němž byl správní úřad informován. Správní úřad doručoval formou náhradního doručení na adresy, kde se stěžovatel nezdržoval. Pouze náhodně do spisů týkajících se stěžovatele nahlédla dne 13.11.2006 zástupkyně a osoba zmocněná k přebírání korespondence stěžovatele Mgr. M. B. a dozvěděla se tak poprvé o pokutě, která byla stěžovateli vyměřena a o které stěžovatel nevěděl a nemohl se tak odvolat. Stěžovatel přesto, že zástupkyni udělil plnou moc, nebyl prostřednictvím ní obeslán a o zahájeném a proběhlém správním řízení se tak nemohl dovědět. Správní orgán se tedy v řízení choval tak, jako by stěžovatel zástupce neměl. Tento postup je v rozporu s ust. § 16 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. správního řádu. Zástupce stěžovatele byl ze strany správního úřadu kontaktován pouze telefonicky nebo osobně, a to vždy pouze neoficiálně. Stěžovatel je s ohledem na výše uvedené skutečnosti toho názoru, že všechna následná rozhodnutí žalovaného jsou nesprávná, neboť vycházejí z nezákonného a nepravomocně skončeného řízení. Stěžovatel zdůrazňuje, že nezákonnost předcházejícího řízení a doručování namítal ještě před doručením výzvy a že v této věci bylo prokazatelně podáno i mnoho jiných podnětů k nápravě. Stěžovatel dále namítá, že městský soud se vůbec nezabýval správním řízením, které je podkladovým rozhodnutím a kterého nezákonně zavedená právní moc je meritem v této věci. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že všechna následná korespondence doručovaná jemu pro vymáhání pokuty nebyla již doručována náhradním způsobem, i když stěžovatel je i nadále mimo území ČR. Stěžovatel má za to, že kasační stížnost je důvodná, neboť ve správním řízení mu nemůže být upřeno právo na opravné prostředky jako je odvolání, návrh na přezkum atd., které u žalovaného uplatnil, avšak bezvýsledně.

Stěžovatel je toho názoru, že Nejvyšší správní soud nemůže jeho námitky ignorovat a odmítnout ve snaze o dosáhnutí elementární spravedlnosti, a to nejen proto, že je stěžovatel cizincem, ale také proto, že zkracovat na právech smrtelně nemocného člověka je přímo hrubě neetické. Stěžovatel navrhuje usnesení zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil takto:

Především je nutno zdůraznit, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta, nebyla tedy městským soudem meritorně posuzována. Proto není případná kasační námitka spočívající v tom, že se městský soud vůbec nezabýval správním řízením. Soud tak nemohl činit, jestliže žalobu odmítl. Proti rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby lze v kasační stížnosti z povahy věci uplatnit pouze důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy uvést, proč je rozhodnutí o odmítnutí žaloby podle názoru stěžovatele nezákonné a proč mělo být tedy o žalobě rozhodnuto meritorně. Nejvyšší správní soud se tudíž nemůže v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zabývat zákonností žalobou napadeného rozhodnutí (či úkonu) správního orgánu, vadami řízení před správním orgánem, či dokonce posuzovat jemu předcházející správní rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na svou ustálenou judikaturu (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, publikovaný pod č. 524/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, www.nssoud.cz).

Stěžovatel spatřuje nezákonnost odmítnutí žaloby v postupu soudu, který se nezabýval namítanou nezákonností správního řízení a tvrzeným nepravomocným rozhodnutím správního orgánu I. stupně o pokutě, které je dle stěžovatele podkladovým rozhodnutím a kterého nezákonně zavedená právní moc je meritem v nyní projednávané věci.

Se stěžovatelem nelze souhlasit. Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Ve smyslu výše citovaného ustanovení lze za podkladový úkon správního orgánu považovat pouze takový, který nelze napadnout samostatnou žalobou. Tuto podmínku však stěžovatelem tvrzené nezákonně provedené správní řízení prvního stupně ani následně vydané rozhodnutí o pokutě nesplňují. Vady správního řízení včetně absence řádného doručení stěžovatel mohl a měl namítat cestou opravných prostředků (ať už řádných či mimořádných) proti rozhodnutí o pokutě, které lze napadnout samostatnou žalobou.

Městský soud v daném případě žalobou napadené rozhodnutí o odvolání meritorně nepřezkoumával. Jak již tento soud judikoval v rozhodnutí 4 Ads 54/2003 ze dne 17. 8. 2004, „*dospěje-li soud k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je vyloučeno ze soudního přezkumu, a návrh na jeho přezkoumání je nepřijatelný, není oprávněn přezkoumávat, zda v řízení před správním orgánem došlo k vadám, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí.*“

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda městský soud nepochybil, pokud žalobu jako nepřípustnou odmítl, když dospěl k závěru, že výzva k zaplacení splatného nedoplatku vydaná dle § 73 odst. 1 daňového řádu není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

Nezaplatí-li daňový dlužník splatný daňový nedoplatek včetně nedoplatku na pokutách uložených podle tohoto zákona v zákonné lhůtě, vyzve ho správce daně podle ustanovení § 73 odst. 1 daňového řádu, aby daňový nedoplatek zaplatil v náhradní lhůtě, nejméně osmidenní, a upozorní ho, že po uplynutí této náhradní lhůty přikročí bez dalšího k vymáhání daňového nedoplatku. Proti výzvě se lze odvolat ve lhůtě patnácti dnů. Odvolání nemá odkladný účinek.

Z právní úpravy je zřejmé, že výzvou vydanou ve shodě s citovaným ustanovením správce daně pouze vyzývá daňový subjekt ke splnění povinnosti platit daňový nedoplatek, a to v náhradní lhůtě, neboť daň byla splatná již dříve. Výzva je tak institutem, jímž se smírnou cestou, před zahájením vlastního vymožení daňového nedoplatku, vyzývá daňový subjekt ke splnění povinnosti v náhradní lhůtě.

Jak již tento soud judikoval „výzva k ubrání daňového nedoplatku v náhradní lhůtě podle ustanovení § 73 odst. 1 d. ř. tedy má již jen povahu pouhého procesního úkonu a při jejím zasílání se vychází z toho, že její adresát již je v pozici daňového dlužníka s přesně stanovenou daňovou povinností. Doručením výzvy se tak adresátova práva či povinnosti nemění a tím méně zakládají. Výzva je pouze prvním úkonem daňové exekuce. Předmětné ustanovení dává daňovému dlužníkovi možnost podat odvolání; takové odvolání však již nemůže měnit samotný daňový nedoplatek, ale například pouze upozornit na nesoulad mezi nezávisle existujícím daňovým nedoplatkem a vyšší částky, k jejímuž zaplacení je daňový dlužník vyzván.“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2004, č. j. 1 Afs 22/2004 - 72).

Výzva vydaná dle § 73 odst. 1 daňového řádu tak není rozhodnutím o věci samé, neboť adresátu neomezuje práva, která by zasahovala do jeho hmotněprávního postavení. Zákonodárce takovýto úkon správního orgánu nezařazuje pod legislativní zkratku „rozhodnutí“, takže jej ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. z přezkumné činnosti soudu vyloučil. Přezkum těchto správních rozhodnutí na základě žalob v řízení dle soudního řádu správního proto možný není. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Afs 28/2003 - 43, publikovaný pod č. 187/2004 Sb. NSS.

Výjimkou z pravidla, že exekuční výzva nepodléhá soudnímu přezkoumání, je pouze případ, kdy je adresována jiné osobě, než které byla daň původně stanovena (viz náleží Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 78/05). O tento případ se však v předmětné věci nejedná, neboť exekuční výzva byla adresována právě stěžovateli, jako osobě, již byla uložena pokuta.

Od výše uvedených závěrů se není důvodu odchýlit ani v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žalobou napadená výzva k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě ani rozhodnutí o odvolání proti takové výzvě nejsou materiálními rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Tyto úkony správního orgánu jsou tedy ze soudního přezkoumání dle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeny. Žaloba proti takovým úkonům správního orgánu je tudíž ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Městský soud tedy postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobu v předmětné věci v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Nad rámec potřebného odůvodnění s ohledem na žalobní a kasační námitky stěžovatele Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54 (publikováno pod č. 791/2006 Sb. NSS). Dle tohoto je rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu posuzováno jako rozhodnutí

ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tom také spočívá možnost ochrany stěžovatele. V případě, že by skutečně neexistovalo pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o pokutě, jsou cestou ochrany stěžovatele námitky proti exekučnímu příkazu a případně žaloba proti rozhodnutí o nich.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému, který byl v řízení úspěšný, náklady řízení nevznikly, resp. je neúčtoval. Proto soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). V dané věci však Nejvyšší správní soud zástupci stěžovatele odměnu za zastupování nepřiznal, neboť z obsahu soudního spisu nevyplývá, že by úkon právní služby, za který náleží odměna dle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, vykonal. Z předloženého spisu není zřejmé, že v projednávané věci proběhla první porada se stěžovatelem ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu. Jak již tento soud judikoval, úkon podle výše citovaného ustanovení advokátního tarifu v sobě zahrnuje určitý provázaný soubor dílčích činností advokáta při převzetí případu a přípravě zastoupení, zejména pak takové činnosti jako úvodní pohovor se zastoupeným a seznámení se s případem, čítaje v to i studium relevantních podkladů, včetně těch, které jsou obsaženy v soudním spise. Takový úkon není pouhé převzetí obálky s usnesením ustavujícím advokáta zástupcem nemajetného účastníka.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. března 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu