



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupeného Mgr. Tomášem Ferencem, advokátem se sídlem Nádražní 58/110, Praha 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2014, č. j. 5 A 162/2012 – 44,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce se žalobou podanou dne 13. 9. 2012 domáhal ochrany před nečinností žalovaného, za kterého označil Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu, se sídlem Štěpánská 619/28, Praha, jehož působnost však v důsledku zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, přešla ke dni 1. 1. 2013 na Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně.

[2] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem (dále „městský soud“ a „napadený rozsudek“) žalobu zamítl a zavázal žalobce k náhradě nákladů řízení žalovanému. Žalobce především tvrdil, že jeho podání ze dne 1. 4. 1996 mělo být posouzeno jako odvolání proti platebnímu výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1994, kterým mu byla vyměřena daň ve výši 122 722 143 Kč, jež mu byl doručen dne 22. 2. 1996. Jelikož ředitelka Finančního úřadu pro Prahu 10, již bylo zmíněné podání žalobce adresováno, je považovala za dopis, stejnou formou na ně dne 17. 5. 1996 odpověděla. Městský soud poukázal na to, že správce daně za odvolání považoval jiné žalobcovo podání (ze dne 5. 6. 1996, podané k poštovní přepravě dne 6. 6. 2006, s připojenou kopií listiny označené jako odvolání ze dne 4. 3. 1996) a zamítl je pro opožděnost, neboť odvolací lhůta uplynula dne 16. 4. 1996. Městský

soud dospěl k závěru, že podání z 1. 4. 1996 odvoláním nebylo, takže nebyl důvod k tomu, aby správce daně vyzval žalobce k odstranění jeho vad a posléze o něm rozhodl. Z tohoto důvodu neshledal žalovaného nečinným a žalobu pro nedůvodnost zamítl.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Vytykal mu nesrozumitelnost, neboť z něj není zcela zřejmé, proč městský soud podání ze dne 1. 4. 1996 nepovažoval za odvolání, když spíše spekuloval na základě okolností případu a příliš nepřihlížel k obsahu písemnosti. Nesprávné posouzení podání jako dopisu spatřoval v pomnutí následujících skutečností patrných z jeho obsahu: adresátem je správce daně, který vydal napadený platební výměr, který je zde řádně označen, jednoznačně vyjadřuje nesouhlas s vyměřením daně jako nesprávným či nezákonným a obsahuje žádost, aby byl neprodleně revidován (ve smyslu nahrazen, zrušen). V posouzení soudem spatřoval rozpor s § 21 odst. 6 a 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále „ZSDP“), stanovícím povinnost posuzovat podání podle jeho obsahu a také postup pro odstranění jeho vad. Sporná listina měla být posouzena samostatně, a nikoli v kontextu ostatních podání či postojů stěžovatele (které jako laik zděšený vyměřenou částkou činil chaoticky a nekoordinovaně), a v případě pochybností měly být učiněny kroky k jejich rozptýlení. Nesouhlasil s názorem, že předmětné podání žádné pochybnosti o tom, zda je míněno jako odvolání, či nikoliv, nevzbuzovalo. Skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel (že dopis z 1. 4. 1996 není odvolání) podle mínění stěžovatele nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu a předchozí rozhodnutí správních orgánů (před podáním žaloby) jsou vadná, neboť se posouzením obsahu dopisu vůbec nezabývala a jsou těž nepřezkoumatelná. Navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že městský soud posoudil rozhodnou právní otázku o povaze podání stěžovatele ze dne 1. 4. 1996 správně, své úvahy vyjádřil srozumitelně a opíral se skutečnosti zachycené ve spise. Námitku týkající se nedostatečné opory spisu pro skutkovou podstatu měl za nedůvodnou, neboť veškeré úkony správce daně a stěžovatele jsou nesporné a otázkou zůstává pouze právní posouzení jednoho podání, zda bylo či nebylo odvoláním proti platebnímu výměru. Souhlasil se závěrem soudu o účelovosti argumentace stěžovatele, který až do roku 2011, kdy nedosáhl mimořádnými opravnými ani dozorčími prostředky uspokojivého výsledku ve snaze zprostit se vyměřené daňové povinnosti, sporné podání za odvolání ani sám nepovažoval. Žalovaný shrnul, že stěžovatel mohl kdykoli po obdržení reakce ředitelky finančního úřadu namítat, že jeho podání z 1. 4. 1996 bylo odvoláním a bylo nesprávně posouzeno. K výzvě podle § 21 odst. 8 ZSDP nebyl důvod, neboť o obsahu písemnosti nebyly pochybnosti. Do té doby stěžovatel totiž trval na tom, že odvolání bylo správcem daně doručeno dne 5. 3. 1996 spolu s žádostí o sdělení rozdílu mezi daní přiznanou a vyměřenou. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

## III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační

pokračování

stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal napadený rozsudek i z hlediska vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[7] Předmětem kasačního přezkumu je otázka, zda městský soud rozhodl správně, když zamítl žalobu, již se stěžovatel domáhal, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé o podání stěžovatele ze dne 1. 4. 1996, jež bylo podle jeho názoru odvoláním proti platebnímu výměru Finančního úřadu pro Prahu 10 ze dne 19. 2. 1996, č. j. 31680/2.1/96/FÚ-10.

[8] Ochrana proti nečinnosti je upravena v dílu 2 části třetí soudního řádu správního takto: *[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 1, 2 s. ř. s.).*

[9] *Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Zmeškání lhůty nelze prominout (§ 80 odst. 1, 2 s. ř. s.).*

[10] Správní soud je povinen předtím, než přistoupí k posouzení důvodnosti žaloby, zkoumat, zda jsou splněny tzv. podmínky řízení. Kromě obecných podmínek řízení (jako např. pravomoc a příslušnost soudu, způsobilost být účastníkem řízení, absence překážky věci zahájené či rozhodnuté) stanoví soudní řád správní pro tento typ správní žaloby, tj. žalobu na ochranu proti nečinnosti, ještě další předpoklady, jež musejí být splněny, aby soud věc mohl projednat a rozhodnout. Předně musí být splněna negativní podmínka, a to, že nečinnost nevede k fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu nebo jinému právnímu důsledku. Žaloba na ochranu proti nečinnosti musí rovněž být podána včas, tj. ve lhůtě podle § 80 odst. 1 s. ř. s. Specifickou podmínkou je také nutnost vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti u správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007 - 53). Všechny tyto podmínky byly v dané věci splněny, takže je na místě v rozsahu vznesených kasačních námitek zvážit, zda městský soud správně posoudil žalobu jako nedůvodnou.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jež je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítl, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS). Výše uvedená pochybení však Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal. Z napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, jakými úvahami se městský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Zcela srozumitelným způsobem se také vypořádal se všemi žalobními námitkami.

[12] Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že posouzení existence povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí spadá do fáze zkoumání důvodnosti žaloby, kdy se zjišťuje a hodnotí, zda byl správní orgán skutečně nečinný, tzn. v rozporu se svou zákonnou povinností prodléval s vydáním rozhodnutí, případně osvědčení, aniž mu v tom cokoli relevantně bránilo, jako např. chování žalobce (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164).

[13] Podstata kasační stížnosti tkví v nesouhlasu stěžovatele s tím, jak městský soud posoudil podání z 1. 4. 1996, tedy že je nepovažoval za odvolání, což představuje kasační důvod nesprávného posouzení právní otázky soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] V projednávaném případě jde o procesní situaci, kde Finanční úřad pro Prahu 10 (správce daně prvního stupně) vyhodnotil podání stěžovatele z 1. 4. 1996, jež mu bylo doručeno následujícího dne, jako dopis ředitele úřadu, a nikoli jako odvolání, tj. opravný prostředek proti platebnímu výměru, jehož podáním by došlo k zahájení odvolacího řízení, jež musí vyústit ve vydání rozhodnutí o odvolání. Podle právního náhledu správce daně na podání daňového subjektu, adresáta platebního výměru, k zahájení odvolacího řízení nedošlo. Podstatou argumentace stěžovatele před správními soudy je tvrzení, že takový postup byl chybný a jeho podání jako odvolání vyhodnoceno být mělo, a pak by okamžikem podání došlo i k zahájení další fáze daňového řízení zahrnující vznik povinnosti správního orgánu o odvolání rozhodnout. V tom, že se tak dosud nestalo, spatřuje nezákonnou nečinnost žalovaného (na ostatní podání stěžovatele ohledně vyměřené daně však správce daně reagoval, to však není předmětem tohoto řízení, takže není na místě ani vypořádat námitky stěžovatele stran nepřezkoumatelnosti vydaných rozhodnutí).

[15] V nyní projednávané věci městský soud na podkladě skutečností zjištěných ze správního spisu dovodil, že sporné podání stěžovatele odvoláním nebylo. Nejvyšší správní soud jeho úvahy považuje za podložené, logické a správné a zcela se ztotožňuje s jeho závěrem, že stěžovatel nezamýšlel odvolat se podáním z 1. 4. 1996 proti platebnímu výměru, s kterým nesouhlasil. Městský soud správně vyšel z kontextu ostatních úkonů stěžovatele učiněných vůči správci daně a pochopitelně akcentoval patnáct let trvající argumentaci samotného stěžovatele, že odvolání vtělil do jiného podání, o němž tvrdil, že je odeslal správci daně poštou dne 4. 3. 1996. Pod stěžovatelem uvedeným číslem podacího lístku z toho dne je však evidováno jiné jeho podání (žádost o sdělení rozdílu mezi daní přiznanou a vyměřenou). Proto bylo správně za odvolání považováno až podání z 5. 6. 1996, jehož přílohou byla listina stěžovatelem prezentovaná jako odvolání ze dne 4. 3. 1996, vše podáno k poštovní přepravě dne 6. 6. 1996. Dřívější podání odvolání ze správního spisu není patrné a stěžovatel je správnímu orgánu neprokázal. Správce daně neměl rozumný důvod pochybovat o tom, jak má být s písemností stěžovatele naloženo (v žádném z dalších četných podání žalovanému i správci daně prvního

pokračování

stupně je stěžovatel po celých 15 let za odvolání neoznačil), takže nepochybil, když stěžovatele nevyzval k upřesnění či doplnění.

[16] Z právě uvedeného plyne, že stěžovatel sporným podáním neinicioval odvolací řízení, neboť k tomu došlo až 6. 6. 1996 (a o tomto odvolání také správce daně prvního stupně řádně rozhodl tak, že je zamítl pro opožděnost, přičemž stěžovatel se proti tomu neodvolal). Námitka nesprávného právního posouzení věci městským soudem tedy není důvodná.

[17] Pokud jde o důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., specifikovaný jako tzv. rozpor se spisy, ani tomu Nejvyšší správní soud přisvědčit nemůže. O obsahu předmětného podání ani okolnostech jeho uplatnění v průběhu správního řízení nebylo sporu. Nikoli skutkový základ, ale právní náhled byl tím, v čem se strany sporu před správním soudem rozcházely. Nadto stěžovatel v žalobě žádnou takovou vadu v postupu správního orgánu nevytykal, proto se k tomu městský soud ani nevyjádřil.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Protože městský soud rozhodnou právní otázku posoudil správně a žádné jiné vady nebyly shledány, Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 4 věta druhá s. ř. s.).

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., když stěžovatel neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. listopadu 2014

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu