



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hípšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupen JUDr. Vladimírem Kašparem, advokátem se sídlem Na Poříčí 116/5, Liberec, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Liberecký kraj**, se sídlem 1. máje 97, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 19. 1. 2017, č. j. 59 Af 10/2016 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odměna advokáta JUDr. Vladimíra Kašpara **s e u r č u j e** částkou 8 228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce dne 11. 3. 2016 podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále také „krajský soud“) žalobu, ve které navrhl, aby soud vydal následující rozsudek: „I. Vyslovuje se nicotnost rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2008, čj. 10498/08-1100-50180. II. Žalovanému se pro odpadnutí důvodu řízení nařizuje ukončit řízení zastavením, dle ust. § 27 odst. 1 písm. g) zák. č. 337/1992 Sb.“

[2] Krajský soud o žalobě rozhodl usnesením ze dne 2. 5. 2016, č. j. 59 Af 10/2016 - 19, tak, že výrokem I pro opožděnost odmítl žalobu proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 10498/08-1100-501808, a výrokem II rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[3] Toto usnesení bylo následně ke kasační stížnosti žalobce zrušeno Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 9. 11. 2016, č. j. 7 Afs 127/2016 - 56. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku dospěl k závěru, že krajský soud se nezabýval všemi žalobními tvrzeními a nerozhodl o celém petitu žaloby, když žalobu odmítl pouze v části směřující proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 10498/08-1100-501808.

[4] Usnesením ze dne 14. 12. 2016, č. j. 59 Af 10/2016 - 35, krajský soud žalobu v části týkající se rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 10498/08-1100-501808 (vyslovení jeho nicotnosti), vyloučil k samostatnému projednání (věc sp. zn. 59 Af 33/2016, která není předmětem tohoto řízení).

[5] Ve zbývající části pak krajský soud vyhodnotil žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti Finančního úřadu pro Liberecký kraj ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. O této žalobě pak krajský soud rozhodl usnesením rekapitulovaným ve výroku tohoto rozsudku tak, že ji pro opožděnost odmítl. V odůvodnění soud uvedl, že pro počátek běhu lhůty k podání žaloby byl rozhodný den, kdy bylo žalobci doručeno rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 10498/08-1100-501808, tj. den 16. 10. 2008. Podal-li žalobce žalobu dne 11. 3. 2016, učinil tak po uplynutí jednoleté lhůty dle § 80 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud proto žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

II.

[6] Proti uvedenému usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Podle stěžovatele se krajský soud nevypořádal s tím, že daňové řízení doposud zákonným způsobem neskončilo. Daňové řízení nadále probíhá a je povinností správce daně toto zastavit podle § 106 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „daňový řád“). Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl, že nesprávně určil počátek běhu lhůty pro podání žaloby. Posledním úkonem správce daně, od kterého bylo nutné určit počátek běhu lhůty k podání žaloby, bylo vyrozumění Odvolacího finančního ředitelství ze dne 31. 10. 2016, č. j. 48115/16/5100-41457-711535, a nikoliv rozhodnutí o odvolání. Za úkony směřující k nápravě daného stavu je nadto nutno považovat podněty stěžovatele na ochranu před nečinností. Stěžovatel rovněž namítl, že krajský soud rozhodl o žalobě, aniž by rozhodl o osvobození od soudních poplatků. Dále krajský soud porušil § 74 odst. 1 s. ř. s.

[7] Stěžovatel v citované kasační stížnosti požádal i o ustanovení advokáta. Této žádosti zdejší soud vyhověl usnesením ze dne 13. 2. 2017, č. j. 7 Afs 41/2017 - 23, a stěžovateli pro řízení o kasační stížnosti ustanovil zástupcem JUDr. Vladimíra Kašpara, advokáta.

[8] V doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 4. 2017 stěžovatel (prostřednictvím ustanoveného zástupce) nad rámec výše uvedeného ve vztahu k soudnímu řízení týkajícímu se nečinnosti tvrdil, že krajský soud se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 9. 11. 2016, č. j. 7 Afs 127/2016 - 56. Krajský soud dále nesprávně určil počátek běhu lhůty k podání žaloby. Pokud byly uplatněny námitky podle § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o správě daní a poplatků“), v průběhu daňové kontroly, počala lhůta k podání žaloby běžet až od vědomosti stěžovatele o jejich vyřízení. Stěžovatel dále poukázal na to, že doposud nebylo vyřízeno odvolání proti dodatečným platebním výměrům. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

III.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu. Poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, ve kterém zdejší soud uvedl, že „rozhodnutím o zrušení platebního výměru daňové řízení končí a toto rozhodnutí zakládá překážku věci rozhodnuté.“ Žalovaný neshledal námitky uplatněné v kasační stížnosti a jejím doplněním důvodnými. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13).

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností usnesení krajského soudu.

[14] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval

např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[15] Nejvyšší správní soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví - li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

[16] Napadené usnesení vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Krajský soud v napadeném usnesení srozumitelně a s odkazy na přílehlavou judikaturu zdejšího soudu odůvodnil, proč považuje žalobu za opožděně podanou. Stěžovatelova námitka stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu tudíž není důvodná. Ostatně stěžovatel v kasační stížnosti pouze obecně konstatoval, že usnesení je nepřezkoumatelné, tento svůj názor ovšem jakkoliv blíže nerozvedl a nekonkretizoval. Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. To nepochybně platí i o jednotlivých stížnostních bodech. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. K tomu srv. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 20. 3. 2014, č. j. 6 As 119/2013 - 70 a ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 77.

[17] V dalším kroku je nutné prověřit stížní námitku, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v předchozím zrušujícím rozsudku, když dostatečně nezkoumal obsah stěžovatelova návrhu a nevydal výzvu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Předmětný právní názor zdejší soud v rozsudku ze dne 9. 11. 2016, č. j. 7 Afs 127/2016 - 56, formuloval následovně: „V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby se věci v souladu se zákonem a v mezích vysloveného závazného názoru Nejvyššího správního soudu znovu a důkladně zabýval. Pokud nebude beze všech pochybností možné určit žalobní typ, bude na místě postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s.“ Nebylo tudíž povinností krajského soudu v každém případě stěžovatele vyzvat k odstranění vad jeho podání. Takto měl krajský soud postupovat pouze v případě, že nebude podle jeho názoru beze

pokračování

všech pochybností možné určit konkrétní žalobní typ. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobní tvrzení lze podřadit pod dva žalobní typy, a to konkrétně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu. Tento svůj názor krajský soud dostatečně a srozumitelně odůvodnil v usnesení ze dne 14. 12. 2016, č. j. 59 Af 10/2016 - 35. Dospěl-li soud k závěru o jasné určitelnosti žalobních typů, nebylo namístě vydat výzvu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud proto nevystoupil z mantinelů závazného právního názoru zdejšího soudu.

[18] Kasační soud nesouhlasí ani s tvrzením, že krajský soud nesprávně vyhodnotil, o jaký konkrétní žalobní typ se jedná. Jak již zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 9. 11. 2016, č. j. 7 Afs 127/2016 - 56, podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu jednotlivé žalobní typy uvedené v soudním řádu správním jsou zásadně odlišné a nelze je zaměňovat (viz např. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39, či rozsudek ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60). Žalobní typ je pak z povahy věci nutno určit podle obsahu podání, a to zejména s přihlédnutím k návrhu výroku rozsudku (petitu), ve kterém by měl žalobce jasně specifikovat, čeho se domáhá. Petit návrhu ze dne 11. 3. 2016 zněl následovně: „*Navrhují, aby soud ze zde uvedených důvodů vydal následující rozsudek: I. Vyslovuje se nicotnost rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2008, čj. 10498/08-1100-50180. II. Žalovanému se pro odpadnutí důvodu řízení nařizuje ukončit řízení zastavením, dle ust. § 27 odst. 1 písm. g) zák. č. 337/1992 Sb.*“ Skutečnost, že stěžovatel brojil (vedle rozhodnutí o odvolání) i proti nečinnosti správního orgánu plyne i z dalšího textu žaloby, kde stěžovatel výslovně uvedl, že „*správce daně ani odvolací orgán přes zákonnou povinnost řízení do dnešního dne neukončil a řízení proto formálně dosud trvá, a tímto způsobem nepřipustně zasahuje do práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě*“. I Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s tím, že stěžovatel brojil nečinností správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Z žaloby přitom neplynulo, že by se stěžovatel domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, jak nyní tvrdí v kasační stížnosti. Zmínit ostatně lze i skutečnost, že ačkoliv bylo hodnocení krajského soudu stran žalobních typů stěžovateli sděleno (viz usnesení krajského soudu ze dne 14. 12. 2016, č. j. 59 Af 10/2016 - 35), stěžovatel proti němu v řízení před krajským soudem ničeho nenamítal.

[19] Nejvyšší správní soud dále posoudil, zda krajský soud dospěl ke správnému závěru stran opožděnosti podané žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[20] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. „*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.*“

[21] Podle § 80 odst. 2 téhož zákona „*Zmeškání lhůty nelze prominout.*“

[22] Pro zodpovězení řešené otázky Nejvyšší správní soud považuje za nutné určit předmět daného řízení, tedy v čem stěžovatel spatřoval údajnou nečinnost správního orgánu. Odvisle od této skutečnosti je totiž nutné určovat okamžik počátku běhu lhůty pro podání žaloby (srov. dikci ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s., podle níž „*žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany* [...]“..

[23] Mezi stranami není sporné, že Finanční úřad v Liberci (dále také „správce daně“) dodatečnými platebními výměry ze dne 15. 10. 2002, č. j. 180145/02/192911/1908, a č. j. 180164/02/192911/1908 (dále také „dodatečné platební výměry“), stěžovateli dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 a roku 1999.

[24] Rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (dále také „odvolací orgán“) ze dne 29. 8. 2008, č. j. 10498/08-1100-501808 (dále také „rozhodnutí o odvolání“), byly dodatečné platební výměry zrušeny podle § 50 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“). Důvodem zrušení byl podle odvolacího orgánu závazný právní názor správních soudů, že před nabytím právní moci dodatečných platebních výměrů došlo k uplynutí lhůty pro stanovení daně dle § 47 zákona o správě daní a poplatků. Tento právní závěr byl podle odvolacího orgánu vyjádřen v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 14. 11. 2007, č. j. 59 Ca 16/2005 - 94, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 5 Afs 6/2008 - 110.

[25] Stěžovatel se následně (již v roce 2008) svými podáními po správních orgánech opakovaně domáhal toho, aby zákonným způsobem ukončily daňové řízení nacházející se nyní ve fázi před vydáním dodatečných platebních výměrů (viz podání přiložená ke stěžovatelově žalobě – například stěžovatelovo podání ze dne 24. 11. 2008 adresované správci daně). Nejnověji tento požadavek stěžovatel zopakoval ve čtyřech podáních doručených Finančnímu úřadu pro Liberecký kraj dne 10. 3. 2016 (č. j. 288827/16), dne 15. 3. 2016 (č. j. 320568/16 a č. j. 334037/16) a dne 25. 4. 2016 (č. j. 753212/16). Správce daně tato podání vyřídil sdělením ze dne 3. 5. 2016, č. j. 801513/16/2601-51522-505715 (dále jen „sdělení ze dne 3. 5. 2016“). Správce daně v této písemnosti uvedl, že stěžovatelovu požadavku nelze vyhovět, neboť rozhodnutím o odvolání, kterým byly zrušeny dodatečné platební výměry, daňové řízení skončilo. Následná stěžovatelova podání doručená správci daně ve dnech 12. 5. 2016 (č. j. 844680/16), 23. 5. 2016 (č. j. 885111/16) a 4. 6. 2016 (č. j. 935414/16), ve kterých stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěry obsaženými ve sdělení ze dne 3. 5. 2016, správce daně posoudil jako stížnost podle § 261 daňového řádu. Stížnost správce shledal nedůvodnou vyrozuměním ze dne 21. 7. 2016, č. j. 1023127/16/2601-51522-507031. Způsob vyřízení stížnosti byl k stěžovatelově žádosti podle § 261 odst. 5 daňového řádu prošetřen Odvolacím finančním ředitelstvím vyrozuměním ze dne 31. 10. 2016, č. j. 48115/16/5100-41457.

[26] V žalobě podané osobně dne 11. 3. 2016 u krajského soudu stěžovatel uvedl, že správní orgány doposud daňové řízení nezastavily a požadoval, aby soud žalovanému nařídil, aby toto řízení zastavil podle § 27 odst. 1 písm. g) zákona o správě daní a poplatků.

[27] Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za to, že tvrzenou nečinnost správního orgánu spatřoval stěžovatel v tom, že žalovaný ani odvolací nezastavili daňové řízení stran jeho daňové povinnosti na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 a 1999. Optikou tohoto předmětu řízení je nyní na zdejším soudu, aby posoudil, v jakém okamžiku započala běžet lhůta pro podání žaloby podle § 80 odst. 1 s. ř. s.

[28] Ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. pro stanovení počátku běhu lhůty k podání žaloby jako určující v první řadě označuje okamžik, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Zákon o správě daní a poplatků ani daňový řád však v případě rozhodování o zastavení řízení neobsahují žádnou lhůtu, ve které je nutné tak učinit. Je proto nutné využít druhé pravidlo zakotvené v § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. a určit počátek běhu jednorozhodnutí lhůty pro podání žaloby ke dni, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

[29] K požadavkům na charakter takových úkonů, tj. úkonů rozhodných k určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 6. 2006 č. j. 8 Ans 3/2005 - 107,

pokračování

č. 931/2006 Sb. NSS: „*Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zabránění řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozměnění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. vychází mj. i z toho, že je na účastníku řízení, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené, zákonem stanovené lhůtě. Pokud by za úkon ve smyslu závěrečné části ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. byla naopak považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i v případech, když již od posledního (předchozího) úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprofesionálním úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.*“

[30] Krajský soud s využitím tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu jako poslední úkon v dané věci označil datum doručení rozhodnutí o odvolání, kterým byly zrušeny dodatečné platební výměry, a počátek lhůty k podání žaloby proto přiřadil do roku 2008 a žalobu podanou v roce 2016 označil za opožděnou. Zdejší soud se ztotožňuje se závěrem, že toto rozhodnutí je kvalifikovaným úkonem ve smyslu výše citované judikatury. Zdejší soud souhlasí i s tím, že rozhodnutí o odvolání mělo zásadní vliv na stěžovatelem tvrzenou nečinnost, neboť to bylo právě rozhodnutí o odvolání, z něhož se stěžovatel dozvěděl, že správce daně zvolil nikoliv cestu zastavení daňového řízení, nýbrž cestu zrušení dodatečných platebních výměrů.

[31] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel žalobu podal v roce 2016, rozhodnutí o odvolání bylo přitom stěžovateli doručeno dne 16. 10. 2008 (viz doručenká připojená k tomuto rozhodnutí) a podnět na ochranu před nečinností stěžovatel podal rovněž v roce 2008, dne 24. 11. 2008 (viz opět podání stěžovatele ze dne 24. 11. 2008 adresované Finančnímu úřadu v Liberci). Veškeré následné kroky stěžovatele a navazující písemnosti správce daně nemohou mít na běh lhůty k podání žaloby ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. vliv. Tyto je nutné posoudit buď jako pouhé urgence stěžovatele (nadto opakovaně podávané v té stejné věci) a sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval (viz např. sdělení ze dne 3. 5. 2016), či jako postupy mířící mimo vlastní předmět stěžovatelem tvrzené nečinnosti. Jako takový mimoběžný úkon je např. nutno označit stěžovatelovu stížnost a žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti (a reakci správců daně obou stupňů na tato podání), které se týkají *a priori* sdělení ze dne 3. 5. 2016. V této souvislosti pak nelze nezmínit, že velké penzum úkonů včetně např. těch souvisejících se stížnostmi (z nichž stěžovatel dovozuje včasnost jím podané žaloby) bylo stěžovatelem učiněno až po datu podání žaloby. Pokud pak stěžovatel namítal, že rozhodnutí o odvolání je nicotné, konstatuje zdejší soud, že nicotnost rozhodnutí nemohl v tomto řízení zkoumat. Proti nicotnosti rozhodnutí o odvolání se mohl stěžovatel bránit samostatnou žalobou. V tomto řízení byla posuzována otázka včasnosti žaloby směřující proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel v této souvislosti dále namítal, že lhůta k podání žaloby nezačala běžet, neboť jeho námítky podle § 16 zákona o správě daní a poplatků nebyly správcem daně nikdy vyřízeny. K tomu dokazuje zdejší soud na výše uvedené a dodává, že tvrzení o existenci námitek majících relevanci k věci stěžovatel uvedl poprvé až v doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 4. 2017. Byl-li zde ovšem úkon, který byl podle názoru stěžovatele pro věc významný, měl o něm informovat již krajský soud. Krom této skutečnosti soud upozorňuje, že stěžovatel dané tvrzení stran námitek ponechal v naprosto hypotetické a nekonkrétní rovině, když v doplnění kasační stížnosti pouze sdělil, jak by podle jeho názoru mělo být postupováno, kdyby byly námítky podány. Jak již ovšem bylo výše uvedeno, je na stěžovateli, aby svá tvrzení dostatečně konkretizoval a skutkově podložil. Stejně tak stěžovatel neuvedl, co by mělo být obsahem těchto námitek a zdejší soud proto nemohl posoudit, zda tyto námítky mají relevanci k tvrzené nečinnosti, která je předmětem aktuálního řízení.

[32] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podal-li stěžovatel žalobu osobně u krajského soudu dne 3. 11. 2016, učinil tak několik let po uplynutí zákonné lhůty, a tudíž opožděně. Kasační soud tak nepřisvědčil tvrzení stěžovatele o nesprávném určení běhu lhůty k podání žaloby.

[33] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žaloba byla podána opožděně, přičemž zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze podle výslovné dikce zákona prominout (§ 80 odst. 2 s. ř. s.).

[34] Z důvodu opožděnosti žaloby krajský soud nemohl věcně posoudit námitky poukazující na nečinnost správního orgánu, resp. na jeho pochybení. Návazně se pak jimi nemohl zabývat ani zdejší soud v řízení o kasační stížnosti. Pouze v obecné rovině zdejší soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, ve kterém se uvádí „*rozhodnutím o zrušení platebního výměru daňové řízení končí a toto rozhodnutí zakládá překážku věci rozhodnuté.*“

[35] Stěžovatel krajskému soudu dále vytýkal, že nerozhodl o žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků. Podle § 6a odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném pro rozhodné období platí, že poplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírá, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítne. Tak tomu bylo v případě stěžovatele. Stěžovatel soudní poplatek neuhradil a krajský soud jej ke splnění této povinnosti nevyzýval. Následně krajský soud žalobu před prvním jednáním odmítl. Žádost o osvobození od soudních poplatků tedy byla bezpředmětná a nebylo třeba o ní rozhodovat (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ads 42/2013 - 28). Z důvodu, že byly jednoznačně splněny podmínky pro odmítnutí žaloby (žaloba byla podána několik let po uplynutí zákonné lhůty), nebylo nezbytné ani žalobu přeposílat žalovanému k vyjádření. V rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008 - 48, č. 1741/2009 Sb. NSS, zdejší soud totiž uvedl, že „*Bylo-li totiž sice řízení před správním soudem dle § 32 odst. 1 s. ř. s. zahájeno, nicméně je zcela zjevné, že nejsou splněny podmínky řízení o podaném návrhu, a tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, není úkolem soudu toto řízení dále vést a rozhodovat např. o žádostech účastníků o ustanovení zástupce, ale naopak řízení bez dalšího ukončit tím, že bude příslušný návrh odmítnut, či v zákonem stanovených případech řízení zastaveno. [...] Soud navíc, jak již bylo řečeno, v případě neodstranitelného nedostatku podmínek řízení není povinen nařídít jednání či vyžádat si nebo vyčkat na vyjádření stran před tím, než návrh odmítne.*“ Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že krajský soud postupoval nesprávně, když si od žalovaného nevyžádal související spisový materiál. Nejvyšší správní soud k této námitce předně uvádí, že není pravdou, že by krajský soud o věci rozhodoval zcela bez spisového materiálu. Krajský soud měl k dispozici spisový materiál týkající se rozhodnutí o odvolání, neboť mu byl Nejvyšším správním soudem zaslán pro účely dalšího řízení po zrušení usnesení ze dne 2. 5. 2016, č. j. 59 Af 10/2016 - 19. Dále kasační soud sděluje, že v nyní projednávaném případě krajský soud žalobu odmítl pro zjevnou opožděnost, kterou bylo možné zjistit již ze samotné žaloby, resp. z jejích příloh. V takových případech judikatura Nejvyššího správního soudu nevyžaduje, aby si ve věci rozhodující krajský soud vyžádal spisový materiál správního orgánu: „*Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze ve výjimečných případech s ohledem na požadavek rychlosti a hospodárnosti řízení akceptovat rozhodnutí soudu i bez příslušných správních spisů, zejména v případech, kdy je žaloba odmítnuta, přičemž soud ke posouzení naplnění důvodů pro její odmítnutí správní spis nepotřebuje. Takový postup připouští nejen judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 Ans 9/2008 - 265), ale i odborná literatura (např. POTÉŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 671).*“ (rozsudek ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 76/2015 - 25). Podpůrně srov. i. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 Ans 9/2008-265, ze dne 16. 7. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008 - 58 atp.

pokračování

[36] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Ostatně žádné náklady ani nepožadoval.

[38] Nejvyšší správní soud usnesením č. j. 7 Afs 41/2017 - 23 ustanovil zástupcem stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti JUDr. Vladimíra Kašpara, advokáta. Ustanovenému advokátovi platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud mu přiznal odměnu za dva úkony právní služby [první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů a písemné doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] v celkové výši 6 200 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 600 Kč jako paušální náhradu výdajů spojených s těmito úkony (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně, vypočtená podle citovaného zákona, činí 1 428 Kč. Celkem tedy odměna ustanoveného advokáta činí částku ve výši 8 228 Kč. Tato částka mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

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

V Brně dne 3. května 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu