



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zast. Mgr. Alešem Smetankou, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2019, č. j. 31 A 93/2019 - 69,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením žalované (tzv. zásahová žaloba).

[2] Nezákonný zásah spatřoval žalobce v tom, že mu žalovaná nezaplatila v souladu s § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „daňový řád“), úrok z částky, kterou musel žalobce zaplatit v důsledku neoprávněného jednání žalované. Žalobci byla rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 29. 5. 2014, č. j. SZPI/AB407-6/2014, uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč a povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč, přičemž žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 2. 2015, č. j. SZPI/AB407-15/2014, rozhodla o odvolání žalobce tak, že výši uložené pokuty změnila na 1 800 000 Kč a ve zbývající části odvoláním napadené rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutí obou správních orgánů byla následně zrušena rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 3. 2016, č. j. 30 A 26/2015 – 100. Žalobce tvrdí, že zaplatil nezákonným rozhodnutím uloženou pokutu i náhradu nákladů řízení dne 22. 4. 2015, celá částka mu pak měla být vrácena dne 2. 6. 2016.

[3] Přípisem ze dne 26. 5. 2016, v němž žalobce sdělil žalované číslo účtu, na který má zaplacenou pokutu vrátit, ji rovněž vyzval k zaplacení úroku podle § 254 odst. 1 daňového řádu. V reakci na uvedený přípis zaslala žalovaná žalobci dne 2. 6. 2016 sdělení o tom, že vznesený nárok nepovažuje za oprávněný, neboť z předmětného ustanovení daňového řádu vyplývá, že jde o úrok z neoprávněného jednání správce daně, nicméně správní řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o uložení předmětné pokuty, bylo vedeno dle správního řádu a správní orgány v něm tedy neměly postavení správce daně. Žalobce měl za to, že uvedený přípis je po materiální stránce správním rozhodnutím, proto na něj dne 17. 6. 2016 reagoval podáním označeným jako „odvolání“. Žalovaná žalobce přípisem ze dne 15. 7. 2016 vyrozuměla, že jeho podání nebude postoupeno Ministerstvu zemědělství, neboť to již totožné podání žalobce vyřizuje jako návrh dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Proti tomuto postupu podal žalobce dne 2. 11. 2016 námitku podle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu. Ani o té ovšem žalovaná nerozhodla, pouze žalobce přípisem ze dne 8. 12. 2019 informovala, že jeho námitku vyhodnotila opět jako návrh podle § 14 zákona č. 82/1998 Sb., a proto ji postupuje k vyřízení Ministerstvu zemědělství. Dne 9. 3. 2017 zaslal žalobce žalované podání označené jako „*Odvolání proti rozhodnutí o námitce proti postupu správce daně*“, z něhož bylo patrné, že má předchozí přípis za rozhodnutí o námitce a podává proti němu odvolání. Žalovaná věc postoupila Ministerstvu zemědělství, které následně dne 26. 5. 2017 vyrozumělo žalobce, že setrvává na svém názoru, že jeho původní podání představovalo uplatnění nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., přičemž žalobce byl již dne 7. 7. 2016 vyzván k doplnění svého podání. Na výzvu však nereagoval a tak byl jeho nárok zamítnut jako neoprávněný. Proti vyrozumění ministerstva ze dne 26. 5. 2017 podal žalobce žalobu, kterou však vzal následně zpět. Dne 26. 3. 2019 žalobce zaslal žalované podání nazvané „*Výzva k odstranění nezákonného zásahu (resp. stavu) spočívajícího v nezaplacení úroku z nezákonně uložené platební povinnosti (částky 1.801.000,- Kč) ve smyslu § 254 Daňového řádu*“, na které žalovaná odpověděla přípisem ze dne 2. 4. 2019, v němž zopakovala své stanovisko v předmětné věci a informovala žalobce, že věc předala k vyřízení Ministerstvu zemědělství. Dne 15. 4. 2019 zaslal žalobce žalované podání nadepsané „*Námitka proti postupu Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ve věci nároku na úrok z nezákonně uložené platební povinnosti (částky 1.801.000,- Kč) ve smyslu § 254 Daňového řádu*“, toto podání žalovaná opět postoupila k vyřízení Ministerstvu zemědělství s odůvodněním, že se po obsahové stránce jedná o návrh podle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Žalobce proti výše popsanému postupu žalované brojil zásahovou žalobou podanou u krajského soudu. Krajský soud předně ověřil, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání žaloby, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Podle jeho názoru z žaloby vyplývalo, že se žalobce fakticky domáhal toho, aby žalovaná rozhodla o námitce ze dne 15. 4. 2019. Tím pádem tedy nezvolil správný žalobní typ – měl namísto zásahové žaloby podat žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu. Dále krajský soud ověřil, zda v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nemá povinnost poučit žalobce o možnosti překvalifikovat žalobu na správný žalobní typ. Vzhledem k tomu, že ze správního spisu nevyplývalo, že by žalobce podal podnět k opatření proti nečinnosti, nebyly vyčerpány všechny prostředky ochrany před nečinností správního orgánu, a proto by nebyla za daných okolností přípustná ani žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu. Z toho důvodu nemusel krajský soud žalobci umožnit změnu žalobního typu a podanou žalobu odmítl jako nepřipustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti předně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil, proti čemu žalobou brojil. Předmětem posouzení měl být trvající nezákonný zásah žalované spočívající v tom, že v rozporu s § 254 daňového řádu odmítá zaplatit úrok z nezákonně uložené a inkasované pokuty. Krajský soud usoudil, že žaloba směřuje proti nečinnosti žalované pouze na základě jedné věty žaloby, která byla navíc vytržena z kontextu. Stěžovatel totiž uvedl skutečnost, že žalovaná o jeho námitce nerozhodla, pouze jako dílčí argument, který měl odůvodnit podání zásahové žaloby namísto žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Stejně tak i obsah celé žaloby včetně jejího petitu svědčí o tom, že stěžovatel brojil proti nezákonnému zásahu, a nikoliv proti nečinnosti žalované v řízení o námitce.

[6] Stěžovatel v žalobě uvedl také judikaturu, ze které podle něj vyplývalo, že nečinnost správního orgánu spočívající v nezaplacení úroku podle § 254 odst. 1 daňového řádu lze projednat v rámci řízení o zásahové žalobě. Krajský soud se však s touto judikaturou nevypořádal, a usnesení je v důsledku toho nepřezkoumatelné.

[7] Je v rozporu se zásadou procesní ekonomie a právem stěžovatele na spravedlivý proces, aby byl nucen využít postup na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v situaci, kdy správní orgán odmítá rozhodnout o námitce podle § 159 daňového řádu – žalovaná by poté, co by jí soud uložil povinnost vydat rozhodnutí, bezesporu vzhledem ke svým dříve deklarováním názorům vydala zamítavé rozhodnutí, proti kterému by musel stěžovatel brojit odvoláním, a teprve poté by se mohl domoci meritorního soudního posouzení předmětné věci. S takovým přístupem nelze souhlasit, neboť soud má v řízení postupovat tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná.

[8] Tím, že krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu, aniž by ho upozornil na svůj právní názor o nepřijatelnosti žaloby, a umožnil mu tak změnu žalobního typu, bylo porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, neboť se krajský soud dopustil odepření spravedlnosti. Jeho předpoklad, že stěžovatel neuplatnil opatření proti nečinnosti, je totiž v rozporu se skutečným stavem věci. Stěžovatel z procesní opatrnosti podal dne 18. 6. 2019 podnět na ochranu proti nečinnosti žalované k Ministerstvu zemědělství, které mu dopisem ze dne 11. 7. 2019 sdělilo, že podnět nepovažuje za oprávněný. Obě tyto listiny stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatel vyčerpал veškeré prostředky ochrany proti nečinnosti několik měsíců před vydáním napadeného rozhodnutí krajského soudu, nebyla dána překážka projednatelnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu, a krajský soud ho tak měl poučit o svém názoru na věc a o možnosti změnit žalobní typ. Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že nebyla nečinná, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž zastávala jiný právní názor, v jehož důsledku nemohla stěžovateli úrok podle § 254 daňového řádu zaplatit. Dále uvedla, že není ve sporu se stěžovatelem ohledně toho, zda lze v daném případě využít institutu zásahové žaloby. Tvrdila však, že žaloba byla podána opožděně a navíc nebyla důvodná. Následně představila svou argumentaci k meritu věci. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v mezích důvodů uplatněných

v kasační stížnosti a ověřil při tom, zda toto usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobným případem mezi shodnými účastníky se již zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 23. 10. 2020, č. j. 5 Afs 471/2019 – 34, který se týkal žádosti stěžovatele o přiznání úroku ze zaplacené a následně vrácené pokuty ve výši 1 000 000 Kč (a částky 1000 Kč na nákladech správního řízení), kterou správní orgány stěžovateli uložily v témže řízení o správním deliktu stěžovatele po vrácení věci Krajským soudem v Plzni, přičemž i jejich druhá rozhodnutí v této věci byla následně Krajským soudem v Plzni zrušena a stěžovatel tak i v tomto případě požádal o přiznání úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu z vrácené částky pokuty a nákladů správního řízení. Nejvyšší správní soud tedy ze závěrů, k nimž dospěl ve zmiňovaném rozsudku ze dne 23. 10. 2020, č. j. 5 Afs 471/2019 – 34, plně vycházel i v nyní posuzované věci, byť se zohledněním skutkových odlišností nynějšího případu, jež však nevedou k jinému výsledku než ve věci dříve posuzované.

[13] Nejvyšší soud tedy i v tomto případě konstatuje, že jádro předložené otázky spočívá v tom, zda je zásahová žaloba proti faktickým úkonům (resp. nečinnosti) správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu přípustná v situaci, kdy stěžovatel již podal námitku podle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu, o které je správce daně povinen rozhodnout. Mimo tuto otázku se bude Nejvyšší správní soud též zabývat námitkami nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu a námitkou *denegatio iustitiae*.

[14] Je třeba též upozornit, že pokud směřuje kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, je předmětem soudního přezkumu kasačním soudem pouze to, zda krajský soud opřel odmítnutí návrhu o zákonné důvody a zda tedy nedošlo k *denegatio iustitiae*. Není a ani nemůže být předmětem přezkoumání otázka zákonnosti postupu žalovaného.

IV. a) K (ne)přezkoumatelnosti usnesení krajského soudu

[15] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž v plném rozsahu možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] Veškerá výše uvedená kritéria napadené usnesení krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném usnesení vyslovil, jsou zřetelné.

[17] Krajský soud sice výslovně nereaguje na stěžovatelem citovanou judikaturu, ale uvedl právní názor, v jehož důsledku je zřejmé, proč nepostupoval v souladu s touto judikaturou. Stěžovatel uvedl, že se krajský soud nevypořádal se závěry vyslovenými jednak v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), jednak v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 12. 2018, č. j. 31 Af 15/2017 - 47. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že s žádným z těchto rozhodnutí není napadené usnesení krajského soudu v rozporu. Krajský soud totiž nerozporuje závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že lze zásahovou žalobou brojít proti

pokračování

nečinnosti správního orgánu, má-li tento orgán učinit jiný úkon než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; naopak pouze upozorňuje, že v nyní posuzovaném případě stěžovatel podal námitku proti postupu žalované, a tím pádem je třeba brojit proti nečinnosti v řízení o této námitce. Stejně tak není posuzované usnesení v rozporu s názorem Krajského soudu v Hradci Králové, podle něhož lze za určitých okolností při nezaplacení úroků podle § 254 daňového řádu podat zásahovou žalobu – krajský soud v nyní projednávané věci totiž netvrdí, že tento žalobní typ nelze v takovém případě nikdy použít, ale že stěžovatel fakticky sleduje jiný cíl než odstranění nezákonného zásahu, a to odstranění nečinnosti žalované spočívající v nevydání rozhodnutí o námitce.

IV. b) K přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení

[18] Nejvyšší správní soud následně posoudil stěžovatelovu námitku, že jeho zásahová žaloba byla přípustná. Stěžovateli lze předně přisvědčit v tom, že jeho žaloba byla skutečně zásahovou žalobou, a to jak podle jejího obsahu, tak podle petitu. Krajský soud tedy zvolil poněkud nešťastnou formulaci, když uvedl, že se stěžovatel fakticky domáhal, aby žalovaná rozhodla o jeho námitce. S krajským soudem však lze souhlasit, jak bude blíže rozvedeno níže, že vzhledem k subsidiárnímu charakteru zásahové žaloby bylo k meritornímu projednání třeba zvolit jiný žalobní typ.

[19] V nyní projednávané věci stěžovatel tvrdí, že má nárok na vyplacení úroku z pokuty, kterou na základě nezákonného rozhodnutí zaplatil žalované, a to podle § 254 odst. 1 daňového řádu. Vzhledem k tomu, že žalovaná odmítla úroky zaplatit, podal proti postupu námitku v souladu s § 254 odst. 5 daňového řádu, který stanoví: „*Proti postupu správce daně podle odstavců 1 až 4 je daňový subjekt oprávněn uplatnit námitku podle § 159; proti rozhodnutí o této námitce se lze odvolat.*“ Přitom o námitce podle § 159 odst. 3 daňového řádu má správce daně vydat rozhodnutí. Je tak zřejmé, že pokud daňový subjekt podá námitku, má správní orgán povinnost o ní rozhodnout; neučiní-li tak, může se daňový subjekt domáhat ochrany před jeho nečinností. Rozhodnutí ve věci samé může být po rozhodnutí o odvolání přezkoumáno v rámci soudního řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[20] Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře mnohokrát zmínil, zásahová žaloba není alternativou žaloby proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s, žalobce nemůže zásahovou žalobu libovolně použít vedle žaloby proti rozhodnutí, aby znásobil své šance na úspěch ve věci samé. Zásahová žaloba je doplňkem žaloby proti rozhodnutí. Je jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze vystačit s žalobou proti rozhodnutí, protože akt veřejné správy není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho znaků (srov. shora uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 9 As 238/2017 - 89).

[21] Zásahové žaloby mají místo zejména tam, kde správní orgán uplatňuje pravomoc mimo konkrétní řízení, v rámci určitého postupu, který nemá odraz v konkrétním rozhodnutí. Jakýkoliv postup správního orgánu zasahující do práv fyzických či právnických osob je totiž uplatněním pravomoci, k němuž je třeba zákonného podkladu a který je možné provádět pouze v zákonem stanovených mezích a zákonem stanovenými způsoby (viz čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; čl. 2 odst. 3 Ústavy). Soudní ochrana před takovým postupem slouží k tomu, aby uplatnění pravomoci správního orgánu udržela v zákonných mezích, případně zpětně deklarovala jeho protizákonnost. Tak tomu může být např. u těch postupů, u kterých není jisté, zda budou ukončeny vydáním rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), případně u těch postupů, kde zákon ani vydání konkrétního rozhodnutí nepředpokládá (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Afs 234/2014 - 43, publ. pod č. 3290/2015

Sb. NSS, a ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Afs 28/2014 - 51). Zásahová žaloba může být využita i u excesů uvnitř probíhajícího správního řízení (nezákonné prohlídky, nezákonné zabavování citlivých dokumentů apod.).

[22] V nyní projednávané věci však stěžovatel brojí zápůřčí zásahovou žalobou proti nečinnosti žalované při vyplacení úroku podle § 254 odst. 1 daňového řádu, a to v situaci, kdy podal proti postupu žalované námitku v souladu s § 254 odst. 5 daňového řádu, o které žalovaná musí podle § 159 odst. 3 daňového řádu rozhodnout. Z podání účastníků řízení i ze správního spisu je však zřejmé, že důvod nečinnosti žalované spočíval v tom, že podle ní stěžovatel neměl na vyplacení úroku nárok. Právě tato otázka měla být předmětem rozhodnutí o stěžovatelem podané námitce. Dle výkladu, který zastává stěžovatel, by tak měl mít v jeden okamžik dvě cesty k soudní ochraně – nyní projednávanou zásahovou žalobu a samozřejmě též žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí o podané námitce a následně též žalobu proti rozhodnutí o této námitce, resp. odvolacímu rozhodnutí v takové věci. Přitom je třeba připomenout, jak již bylo shora naznačeno, že není v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z žalob si vybere, protože je pro něj výhodnější – určujícím kritériem pro podání zásahové žaloby totiž není procesní taktika žalobce, ale povaha napadeného úkonu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS).

[23] V obecné rovině nelze připustit, aby měl stěžovatel v jeden okamžik možnost volby mezi dvěma přípustnými – a tím pádem meritorně projednatelnými žalobami. Taková situace by mohla vést k vydání dvou protichůdných pravomocných rozsudků v téže věci, což je pochopitelně nepřijatelné. Nejvyšší správní soud sice již v minulosti v určitých případech připustil, že v některých situacích existují dvě paralelní cesty k soudnímu přezkumu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016 - 53, č. 3873/2019 Sb. NSS), a dokonce výslovně zmínil, že některé úkony správních orgánů mohou být přezkoumány jak v řízení o zásahové žalobě, tak v řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, publ. pod č. 3566/2017 Sb. NSS), nicméně tyto závěry je třeba uplatnit jen tam, kde je to skutečně případné – zejména tedy tam, kde by odepření meritorního přezkumu v řízení o jednom z žalobních typů mohlo vést k tomu, že napadený úkon správního orgánu (resp. jeho nečinnost), který se mohl negativně projevit v osobní sféře žalobce, nebude vůbec podroben přezkumu ve správním soudnictví. Tak tomu ovšem v nyní projednávaném případě není.

[24] Stěžovatel měl možnost brojit proti nečinnosti žalované prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Subsidiarita zápůřčí (tj. nikoliv deklaratorní) zásahové žaloby je zakotvena v § 85 s. ř. s., podle něhož je taková žaloba „nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný“. Přitom „[d]ospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnosti (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101). Obsah kýženého rozhodnutí žalované a případného následného rozhodnutí o odvolání a soudního přezkumu by se pak kryl s předmětem řízení v nyní projednávané věci.

[25] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že vyslovené závěry nejsou v rozporu s těmi, které vyslovil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Afs 234/2014 - 43. V tomto rozsudku ve vztahu k úkonům podle § 254 daňového řádu Nejvyšší správní soud uvedl, že „úkony správce daně učiněné v souvislosti s případným doplacením zbylé části tohoto úroku jsou však neformální (faktické)

pokračování

a nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. [...]. Proti takovým úkonům (stejně jako proti případné nečinnosti) správce daně lze tedy brojít pouze žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.“

[26] Přitom ani nebylo nutné, aby daňový subjekt předtím podal námitku proti postupu správce daně: „*Správce daně je tedy po zrušení rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu ex officio povinen stanovit úrok z neoprávněného jednání správce daně ve správné výši. Pokud tak z jakéhokoli důvodu neučiní, Nejvyšší správní soud neshledává žádnou právní překážku pro to, aby své pochybení nemohl také z vlastní iniciativy napravit. Pokud správce daně takovou překážku vytvořil výkladem § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu, upřednostnil tím formalistický výklad práva před samotným účelem daňového řízení. V daňovém řádu je přitom zakotvena celá řada institutů, při jejichž realizaci postupují daňové orgány neformálně (fakticky); pokud zákon dává možnost daňovému subjektu domoci se podáním námítky, zpracováním takového postupu (jak je tomu podle § 254 odst. 5 daňového řádu), nelze z toho zároveň dovozovat, že by neuplatněním námítky jeho právo na vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ve správné výši zaniklo.“*

[27] Citované závěry rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Afs 234/2014 – 43, je nutno aplikovat pouze v případě obdobného kontextu věci. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku zrušil rozhodnutí finančních orgánů, které zastavily řízení o žádosti daňového subjektu o předeepsání zbylé části úroku z neoprávněného jednání správce daně, kterou nesprávně vyhodnotily jako opožděnou námitku dle § 254 odst. 5 daňového řádu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že v důsledku neuplatnění námítky nezanikl nárok daňového subjektu na zaplacení úroku, a proto Nejvyšší správní soud v dané věci upozornil na možnost přezkumu následného postupu správních orgánů v rámci řízení o zásahové žalobě, neboť nárok daňového subjektu by jinak byl vyloučen ze soudní ochrany.

[28] Naproti tomu v nyní projednávané věci podal stěžovatel včasnou námitku v souladu s § 254 odst. 5 daňového řádu, o které žalovaná vůbec nerozhodla, a je tak zcela evidentní, že měl možnost uplatnit zákonem předvídaná opatření proti nečinnosti správních orgánů a následně mohl podat nečinnostní žalobu. Je ovšem pravdou, že za tuto včasnou námitku nelze považovat takto výslovně označené podání stěžovatele ze dne 15. 4. 2019, neboť námitku bylo třeba podat dle § 159 odst. 1 daňového řádu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se stěžovatel o příslušném úkonu žalované dozvěděl. Přestože touto námitkou stěžovatel bezprostředně reagoval na odpověď žalované ze dne 2. 4. 2019 na opětovnou (již několikátou v pořadí) výzvu stěžovatele ze dne 26. 3. 2019, aby mu byl vyplacen úrok z nezákonného jednání správních orgánů při uložení dané pokuty, námitka se týkala stále téhož úkonu (jednání) žalované, jíž bylo právě odmítnutí vyplacení tohoto úroku stěžovateli. Přitom o tom, že žalovaná nehodlá stěžovateli tento úrok přiznat, se stěžovatel dozvěděl již z přípisu žalované ze dne 2. 6. 2016, který jí byl téhož dne i doručen, a tímto dnem tedy stěžovateli rovněž počala běžet třicetidenní zákonná lhůta pro podání námítky. Z tohoto pohledu se jeví rovněž podání výslovně označené jako „*Námitka proti postupu správce daně*“, které stěžovatel uplatnil u žalované dne 2. 11. 2016, jako opožděné. Nicméně za první, a tentokrát včas uplatněnou námitku proti postupu žalované ve věci úroku dle § 254 daňového řádu je možné považovat již podání stěžovatele ze dne 16. 6. 2016, doručené žalované následujícího dne, byť je nesprávně označeno jako „*Odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Ústředního inspektorátu, ze dne 02. 06. 2016, č. j. AB407-32/2014*“, ovšem dle jeho obsahu se právě jedná o včasnou námitku stěžovatele proti postupu žalované ve smyslu § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu. O takto uplatněné námitce žalovaná až dosud nerozhodla.

[29] V kontextu výše uvedeného je zřejmé, že je lichý též stěžovatelův argument, že jeho žaloba neměla být v zájmu rychlosti a účinnosti soudní ochrany odmítnuta, neboť by nečinnostní žalobou docílil pouze vydání rozhodnutí, jehož obsah by byl vzhledem k deklarovanému názoru žalované zřejmý – jeho námitce by nebylo vyhověno a teprve poté (po následném rozhodnutí

o odvolání) by se domohl meritorního soudního přezkumu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud by krajský soud žalobu věcně projednal, poskytl by stěžovateli sice rychlou soudní ochranu, nikoliv však nutně ochranu účinnou. Jak již bylo nastíněno výše, paralelně se zásahovou žalobou by mohla být projednávána žaloba proti rozhodnutí o námitce, přičemž obě řízení by mohla na tutéž otázku přinést opačnou odpověď, v důsledku čehož by byla soudní rozhodnutí jen velmi obtížně vymahatelná. Předejít takové situaci a zachovat skutečnou účinnost soudní ochrany je bezesporu též v zájmu stěžovatele. Zde je třeba podotknout, že by odlišný výsledek jednotlivých řízení ani nemusel být zapříčiněn nejednotnou aplikační praxí soudů. Vzhledem k tomu, že je řízení před správními soudy ovládáno dispoziční zásadou, by mohlo k rozkolu právního posouzení dojít i v návaznosti na vznesené námitky a celkovou procesní (ne)aktivitu účastníků řízení.

[30] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že námitka stěžovatele ohledně nesprávného právního posouzení přípustnosti zásahové žaloby je nedůvodná. Uplatnil-li totiž stěžovatel námitku podle § 159 daňového řádu, kterou postup žalované rozporoval v souladu s § 254 odst. 5 daňového řádu, byla žalovaná povinna tuto námitku posoudit a vydat o ní rozhodnutí. V případě, že o námitce žalovaná nerozhodla, bylo na stěžovateli, aby nejprve uplatnil opatření proti nečinnosti a příp. poté podal tzv. nečinnostní žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s. Pokud namísto toho stěžovatel podal tzv. zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., krajský soud ji jako nepřipustnou správně odmítl.

IV. c) K odepření spravedlnosti krajským soudem

[31] Na uvedeném závěru nic nemění ani to, že krajský soud stěžovatele nepoučil o možnosti podanou zásahovou žalobu překvalifikovat na správný žalobní typ – tedy na žalobu nečinnostní, což stěžovatel napadl s tím, že došlo k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitae*). Dle jeho názoru krajský soud vycházel z nesprávného skutkového stavu věci, neboť nezohlednil, že v dané věci podal opatření proti nečinnosti k Ministerstvu zemědělství.

[32] Úvodem k této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že správní soudy jsou sice obecně povinny žalobcům úpravu žaloby a jejího petitu umožnit, nicméně to neplatí, pokud žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně nebo pokud mu odmítnutím „nesprávné“ žaloby nemůže být způsobena újma – pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky nebo žalobce zároveň podal „správnou“ věcně projednatelnou žalobu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, publ. pod č. 3931/2019 Sb. NSS, bod [35]).

[33] Krajský soud shledal naplnění druhé z uvedených možností – dle obsahu správního spisu nebyly splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť stěžovatel neuplatnil opatření proti nečinnosti. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. může totiž podat tuto žalobu pouze „(t)en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánů“. Stěžovatel s tímto závěrem krajského soudu nesouhlasil a uváděl, že dne 18. 6. 2019 podal podnět na ochranu proti nečinnosti žalované k Ministerstvu zemědělství, čímž bezvýsledně vyčerpал prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 38 daňového řádu.

[34] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel podal první podnět ve smyslu § 38 daňového řádu na ochranu proti nečinnosti žalované k Ministerstvu zemědělství jakožto nadřízenému správci daně již dne 7. 9. 2018, avšak dle obsahu i petitu tohoto podání spatřoval nečinnost žalované v tom, že nevyplatila stěžovateli požadovaný úrok, nikoli v tom, že nerozhodla o jeho námitce poprvé uplatněné, jak bylo vysvětleno výše, již dne 2. 6. 2016. Naproti tomu podnět na ochranu proti nečinnosti ze dne 18. 6. 2019, který stěžovatel přiložil

pokračování

ke kasační stížnosti, se již výslovně domáhá toho, aby ministerstvo uložilo žalované rozhodnout o námitce podané dle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu, a byť měl stěžovatel v tomto podnětu na mysli svou opožděnou námitku ze dne 15. 4. 2019, lze toto podání vztáhnout i ke včas uplatněné námitce ze dne 2. 6. 2016, o níž rovněž žalovanou dosud nebylo rozhodnuto.

[35] Výkladem § 79 odst. 1 s. ř. s. se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS: „Je tedy třeba odmítnout právní názor vyjádřený v rozsudku ve věci sp. zn. 2 Ans 5/2009, že krajský soud, který zjistí, že žalobce sice před podáním žaloby nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, nicméně po podání žaloby požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu, je povinen vyčkat, zda nadřízený správní orgán ve lhůtě třiceti dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu) o této žádosti nerozhodne, a teprve poté se má zabývat důvodností žaloby. Takový výklad je nejen v rozporu se zásadou subsidiarity ochrany poskytované ve správním soudnictví (srov. usnesení ve věci CG HOLDING) i se zásadou procesní ekonomie, nýbrž i s gramatickým výkladem § 7[9] odst. 1 s. ř. s. Pokud v tomto ustanovení zákonodárce užil minulého času „vyčerpal“ při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného „může se domáhat“ při formulaci oprávnění k podání žaloby, je třeba z toho logicky dovodit, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby. Totéž lze dovozovat ze slova „bezvýsledně“: pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpal tento prostředek bezvýsledně. Teprve v tomto případě je jeho žaloba přípustná.“ (důraz doplněn dodatečně)

[36] Obdobné závěry samozřejmě musí platit i v případech, kdy je, jako v posuzované věci, třeba uplatnit nikoliv procesní prostředek k ochraně proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu (jak nesprávně uváděl krajský soud), ale obdobný prostředek dle § 38 daňového řádu. Z citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že procesní podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti, musí být splněna již v době podání žaloby; k případnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem již nelze přihlížet. Za bezvýsledné vyčerpání lze přitom považovat až situaci, kdy nadřízený správní orgán žádosti nevyhověl, nebo o ní v zákonem stanovené lhůtě vůbec nerozhodl (k tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31, bod [17]).

[37] Stěžovatel v nyní posuzované věci podal žalobu ke krajskému soudu dne 28. 6. 2019 a dle svého tvrzení uplatnil opatření proti nečinnosti podle § 38 daňového řádu dne 18. 6. 2019, přičemž Ministerstvo zemědělství na něj zareagovalo přípisem ze dne 11. 7. 2019, v němž stěžovatele informovalo, že podnět shledalo neoprávněným.

[38] Dle § 38 odst. 3 daňového řádu „(n)ejblíže nadřízený správce daně podnět prověří, a pokud je důvodný, přikáže nejpozději do 30 dnů po jeho obdržení správci daně, aby zjednal nápravu. Nezjedná-li správce daně nápravu do 30 dnů od přijetí tohoto příkazu, bezodkladně zjedná nápravu nejblíže nadřízený správce daně a o provedených opatřeních vyrozumí osobu, která podala podnět“. Dle § 38 odst. 4 daňového řádu „(n)eshledá-li nejblíže nadřízený správce daně podnět důvodným, odloží jej a osobu, která podala podnět, o tom vyrozumí do 30 dnů s uvedením důvodů. Je-li důvodem odložení podnětu to, že správce daně dosud neshromáždil podklady potřebné k rozhodnutí, uvede ve vyrozumění i informaci o tom, které podklady dosud chybí“.

[39] Vzhledem k tomu, že stěžovatel tvrdí, že uplatnil opatření proti nečinnosti dne 18. 6. 2019, připadal by poslední den třicetidenní lhůty až na čtvrtek 18. 7. 2019, žaloba tedy byla dne 28. 6. 2019 zjevně podána před uplynutím uvedené lhůty a současně dříve, než Ministerstvo

zemědělství podnět vyřídilo. Skutečnost, že následně podnětu nevyhovělo, na uvedených skutečnostech nic nemění. Byť tedy Nejvyšší správní soud úvahy krajského soudu v řadě dílčích otázek korigoval či doplnil, shoduje se s jeho základním závěrem, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a proto nebylo nutné stěžovateli poskytnout prostor pro změnu žalobního typu – odmítnutím žaloby stěžovateli nemohla vzniknout újma na jeho právech a k *denegatio iustitiae* rozhodně nedošlo.

V. Závěr a náklady řízení

[40] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

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

V Brně dne 29. října 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu