



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha, zast. Mgr. Alešem Smetankou, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, ústřední inspektorát, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2019, č. j. 31 A 96/2019 - 95,

**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 žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením žalované (tzv. zásahová žaloba).

[2] Nezákonný zásah spatřovala stěžovatelka v tom, že jí 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 musela stěžovatelka zaplatit v důsledku neoprávněného jednání žalované – stěžovatelce byla uložena pokuta 1 000 000 Kč a povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Plzni ze dne 16. 12. 2016, č. j. SZPI/AB407-48/2014, přičemž žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 6. 2017, č. j. SZPI/AB407-55/2014, zamítla stěžovatelčino odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutí obou správních orgánů byla následně zrušena rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 8. 2018, č. j. 30 A 128/2017 - 158. Stěžovatelka zaplatila nezákonným rozhodnutím uloženou pokutu i náhradu nákladů řízení dne 23. 8. 2017, celá částka jí pak byla vrácena dne 15. 11. 2018.

[3] Vzhledem k tomu, že žalovaná nezaplatila stěžovatelce úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu, zaslala jí stěžovatelka dne 12. 3. 2019 výzvu k odstranění nezákonného zásahu, na kterou žalovaná reagovala přípisem ze dne 22. 3. 2019 s tím, že s názorem stěžovatelky nesouhlasí, a úrok proto nezaplatí, neboť nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy – viz § 254 odst. 1 věta poslední daňového řádu, ve znění účinném ode dne 1. 7. 2017 (tj. ještě předtím, než stěžovatelka zaplatila pokutu uloženou na základě později zrušeného rozhodnutí správního orgánu). Proti tomuto postupu podala stěžovatelka dne 15. 4. 2019 námitku podle § 159 daňového řádu. O té ovšem žalovaná nerozhodovala, pouze stěžovatelku dopisem ze dne 13. 5. 2019 informovala, že její námitku vyhodnotila jako návrh podle § 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), a proto ji postupuje k vyřízení Ministerstvu zemědělství.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Stěžovatelka proti výše popsanému postupu brojila zásahovou žalobou 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 stěžovatelka fakticky domáhala toho, aby žalovaná rozhodla o námitce ze dne 15. 4. 2019. Tím pádem tedy nezvolila správný žalobní typ – měla 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 stěžovatelku o možnosti překvalifikovat žalobu na správný žalobní typ. Vzhledem k tomu, že ze správního spisu nevyplývalo, že by stěžovatelka učinila 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 stěžovatelce umožnit změnu žalobního typu a podanou žalobu jako nepřípustnou odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

## III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítala, že krajský soud nesprávně posoudil, proti čemu žalobou brojila. Předmětem posouzení měl být trvajícím nezákonným zásahem žalované spočívajícím 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. Stěžovatelka totiž uvedla skutečnost, že žalovaná o její 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 stěžovatelka brojila proti nezákonnému zásahu, a nikoliv proti nečinnosti žalované v řízení o námitce.

[6] Stěžovatelka v žalobě uvedla také judikaturu, ze které podle ní 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 stěžovatelky na spravedlivý proces, aby byla nucena 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 deklarovaným názorům vydala zamítavé rozhodnutí, proti kterému by musela stěžovatelka brojit

pokračování

odvoláním, a teprve poté by se mohla 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 stěžovatelčinu žalobu, aniž by ji upozornil na svůj právní názor o nepřipustnosti žaloby, a umožnil jí tak změnu žalobního typu, bylo porušeno stěžovatelčino právo na spravedlivý proces, neboť se krajský soud dopustil odepření spravedlnosti. Jeho předpoklad, že stěžovatelka neuplatnila opatření proti nečinnosti, je totiž v rozporu se skutečným stavem věci. Stěžovatelka z procesní opatrnosti podala dne 18. 7. 2019 podnět na ochranu proti nečinnosti žalované k Ministerstvu zemědělství, které jí dopisem ze dne 31. 7. 2019 sdělilo, že podnět nepovažuje za oprávněný. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka vyčerpala veškeré prostředky ochrany proti nečinnosti několik měsíců před vydáním napadeného rozhodnutí, nebyla dána překážka přípustnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu, a krajský soud ji tak měl poučit o svém názoru na věc a o možnosti změnit žalobní typ. Závěrem stěžovatelka navrhla, 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 stěžovatelka, nýbrž zastávala jiný právní názor, v důsledku kterého nemohla stěžovatelce úrok podle § 254 daňového řádu zaplatit. Dále uvedla, že není ve sporu se stěžovatelkou ohledně toho, zda lze v daném případě využít institutu zásahové žaloby. Tvrdila však, že žaloba nebyla důvodná. Následně představila svou věcnou 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, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jádro předložené otázky spočívá v tom, zda je zásahová žaloba proti faktickým úkonům (resp. nečinnosti) podle § 254 odst. 1 daňového řádu přípustná v situaci, kdy stěžovatelka již podala námitku podle § 254 odst. 5 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*.

[13] 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 nedošlo k *denegatio iustitiae*. Není a ani nemůže být tedy předmětem přezkoumání otázka zákonnosti postupu žalované.

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

[14] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž

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.

[15] Veškerá výše uvedená kritéria napadené usnesení krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném usnesení vyslovil, jsou zřetelné. Je na krajském soudu, aby žalobní body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo.

[16] Krajský soud sice výslovně nereaguje na stěžovatelkou citovanou judikaturu, ale uvedl právní názor, v jehož důsledku je zřejmé, proč nepostupoval v souladu s touto judikaturou. Stěžovatelka uvedla, že se krajský soud nevypořádal se závěry vyslovenými jednak Nejvyšším správním soudem v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, jednak Krajským soudem v Hradci Králové v rozsudku 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 brojit proti nečinnosti správního orgánu, má-li tento orgán učinit jiný úkon než rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; naopak pouze upozorňuje, že v nyní posuzovaném případě stěžovatelka podala námitku proti postupu žalované, a tím pádem je třeba brojit proti nečinnosti v řízení o této námitce. Stejně tak není 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 stěžovatelka 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.*

[17] Nejvyšší správní soud následně posoudil stěžovatelčinu námitku, že její zásahová žaloba byla přípustná. Stěžovatelce lze předně přisvědčit v tom, že její 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 stěžovatelka fakticky domáhala, aby žalovaná rozhodla o její 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.

[18] V nyní projednávané věci stěžovatelka tvrdí, že má nárok na vyplacení úroku z pokuty, kterou na základě nezákonného rozhodnutí zaplatila žalované, a to podle § 254 odst. 1 daňového řádu. Vzhledem k tomu, že žalovaná odmítla úroky zaplatit, podala proti postupu námitku v souladu s § 254 odst. 5 daňového řádu, podle kterého platí: „*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.

[19] Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře mnohokrát zmínil, zásahová žaloba není alternativou žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., žalobce nemůže zásahovou žalobu

pokračování

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 č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 9 As 238/2017 - 89).

[20] Zásahové žaloby mají místo zejména tam, kde správní orgán uplatňuje pravomoc mimo konkrétní řízení, v rámci nějakého 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 možno provádět jen a 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 ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, 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, 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.).

[21] V nyní projednávané věci však stěžovatelka brojí zásahovou žalobou proti nečinnosti žalované při vyplacení úroku podle § 254 odst. 1 daňového řádu, a to v situaci, kdy podala 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 stěžovatelka neměla na vyplacení úroku nárok. Právě tato otázka měla být předmětem rozhodnutí o stěžovatelkou podané námitce. Dle výkladu, který zastává stěžovatelka, by tak měla 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. 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, č. 720/2005 Sb. NSS).

[22] V obecné rovině nelze připustit, aby měla stěžovatelka 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 při řízení o zásahové žalobě, tak při řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, č. 3566/2017 Sb. NSS), nicméně tyto závěry je třeba uplatnit jen tam, kde je to skutečně případné – zejména tedy tam, kde by odepřením 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.

[23] Stěžovatelka měla možnost brojit proti nečinnosti žalované prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Subsidiarita 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 nečinnostní (§ 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 kýženeho rozhodnutí žalované a případného následného rozhodnutí o odvolání a soudního přezkumu by se pak kryl s předmětem řízení v nyní projednávané věci.

[24] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že výše vyřčené závěry nejsou v rozporu se závěry, které vyslovil v rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Afs 234/2014 - 43, č. 3290/2015 Sb. NSS. 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) a nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. [...]. Proti takovým úkonům (stejně jako proti případné nečinnosti) správce daně lze tedy brojit pouze žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.“.

[25] 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 ‚zprocesnění‘ 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.“

[26] Citované závěry rozsudku č. j. 2 Afs 234/2014 - 43 je nutno aplikovat pouze v případě obdobného kontextu věci. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku zrušil rozhodnutí správních orgánů, které zastavily řízení o žalobcem podané námitce pro její opožděnost. Tím pádem vznikla situace, kdy již nemohla být zjednána náprava rozhodnutím vydaným na základě námítky, ale na druhou stranu v důsledku neuplatnění této námítky nezanikl nárok žalobce na zaplacení úroku. Je zcela logické, že Nejvyšší správní soud v dané věci upozornil na možnost přezkumu následného postupu správních orgánů v rámci řízení o zásahové žalobě, neboť nárok žalobce by jinak byl vyloučen ze soudní ochrany. Naproti tomu v nyní projednávané věci podala stěžovatelka včasnou námitku v souladu s § 254 odst. 5 daňového řádu, o které žalovaná vůbec nerozhodla, a je tak zcela evidentní, že měla možnost uplatnit zákonem předvídaná opatření proti nečinnosti správních orgánů a následně mohla podat nečinnostní žalobu.

[27] V kontextu výše uvedeného je zřejmé, že je lichý též stěžovatelčin argument, že její žaloba neměla být v zájmu rychlosti a účinnosti soudní ochrany odmítnuta, neboť by nečinnostní žalobou docílila pouze vydání rozhodnutí, jehož obsah by byl vzhledem k deklarovanému názoru žalované zřejmý – její námitce by nebylo vyhověno a teprve poté (po následném rozhodnutí o odvolání) by se domohla meritorního soudního přezkumu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud by krajský soud

pokračování

žalobu věcně projednal, poskytl by stěžovatelce 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 stěžovatelky. 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 námítky a celkovou procesní (ne)aktivitu účastníků řízení.

[28] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že námitka stěžovatelky ohledně nesprávného právního posouzení přípustnosti zásahové žaloby je nedůvodná. Uplatnila-li totiž stěžovatelka námitku podle § 159 daňového řádu, kterou postup žalované rozporovala 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 stěžovatelce, aby nejprve uplatnila opatření proti nečinnosti a příp. poté podala tzv. nečinnostní žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s. Pokud namísto toho stěžovatelka podala tzv. zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., krajský soud ji jako nepřipustnou správně odmítl.

#### *IV. c) K odeprání spravedlnosti krajským soudem*

[29] Na uvedeném závěru nic nemění, že krajský soud stěžovatelku nepoučil o možnosti podanou zásahovou žalobu překvalifikovat na správný žalobní typ – tedy na žalobu nečinnostní, což stěžovatelka napadla s tím, že došlo k odeprání spravedlnosti (*denegatio iustitae*). Dle jejího názoru krajský soud vycházel z nesprávného skutkového stavu věci, neboť nezohlednil, že v dané věci podala opatření proti nečinnosti k Ministerstvu zemědělství.

[30] 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, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod [35]).

[31] 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 stěžovatelka neuplatnila opatření proti nečinnosti. Podle § 79 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 orgánu“. Stěžovatelka s tímto závěrem krajského soudu nesouhlasila, neboť dne 18. 7. 2019 podala podnět na ochranu proti nečinnosti žalované k Ministerstvu zemědělství, čímž bezvýsledně vyčerpala prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 38 daňového řádu.

[32] Ke stěžovatelčině argumentaci Nejvyšší správní soud předně uvádí, 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, jinak se jedná o žalobu nepřipustnou; k případnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem již nelze přihlížet (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 99, č. 3409/2016 Sb. NSS).

[33] Stěžovatelka v nyní projednávané věci podala žalobu ke krajskému soudu dne 1. 7. 2019 a dle svého vlastního tvrzení uplatnila opatření proti nečinnosti podle § 38 daňového řádu dne 18. 7. 2019. Je tak zřejmé, že opatření proti nečinnosti uplatnila teprve po podání žaloby, k čemuž však soud nemůže přihlížet. Nejvyšší správní soud ověřil, že ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatelka podala opatření proti nečinnosti před podáním žaloby. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a proto nebylo nutné stěžovatelce poskytnout prostor pro změnu žalobního typu – odmítnutím žaloby stěžovatelce nemohla vzniknout újma na jejích právech a k *denegatio iustitiae* rozhodně nedošlo.

#### V. Závěr a náklady řízení

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

[35] 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 23. října 2020

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu