



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **I. M.**, zastoupeného JUDr. Vítězslavem Blahutem, advokátem se sídlem Škrobálkova 17, Ostrava, proti žalovanému: **Finanční úřad Ostrava II.**, se sídlem Horní 63, Ostrava,

- proti rozhodnutí žalovaného o tom, že se nebude zabývat odvoláními žalobce ze dne 12. 10. 2006 proti platebním výměrům žalovaného ze dne 10. 10. 2006, č. j. 145303/06/389911/1214, č. j. 145304/06/389911/1214 a č. j. 145305/06/389911/1214, a
  - na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve věci odvolání žalobce proti platebním výměrům žalovaného ze dne 10. 10. 2006, č. j. 145303/06/389911/1214, č. j. 145304/06/389911/1214 a č. j. 145305/06/389911/1214,
- v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2007, č. j. 22 Ca 73/2007 – 29,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost proti výroku č. I. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2007, č. j. 22 Ca 73/2007 – 29, **se z a m í t á .**
- II.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2007, č. j. 22 Ca 73/2007 – 29, **se** ve výroku č. II. **z r u š u j e** a žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu **se o d m í t á .**
- III.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2007, č. j. 22 Ca 73/2007 – 29, **se** ve výroku č. III. v části, v níž bylo rozhodnuto o žalobě na ochranu proti nečinnosti, **z r u š u j e .**
- IV.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku č. I. rozsudku krajského soudu.
- V.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku č. I. rozsudku krajského soudu.

- VI.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a kasační stížnosti proti výroku č. II. rozsudku krajského soudu.
- VII.** Odměna advokáta JUDr. Vítězslava Blahuta **s e u r č u j e** částkou 4105,50 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## O d ů v o d n ě n í :

### I.

Výrokem č. I. shora označeného rozsudku krajský soud dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl žalobu, jíž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného o tom, že se nebude zabývat odvoláním žalobce ze dne 12. 10. 2006 proti v záhlaví označeným platebním výměrům žalovaného. Důvodem odmítnutí byl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, jenž krajský soud spatřoval v tom, že rozhodnutí, jehož zrušení se žalobce domáhá a které žalobce při jednání před soudem charakterizoval jako ústní či faktické, nebylo nikdy vydáno. Podle krajského soudu zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "daňový řád"), neumožňuje, s výjimkou konkludentního vyměření daně, vydání ústního či konkludentního (faktického) rozhodnutí, protože rozhodování v daňovém řízení je postaveno na zásadě vydávání písemných rozhodnutí dle § 32 daňového řádu.

Výrokem č. II svého rozsudku pak krajský soud zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného ve věci odvolání žalobce ze dne 12. 10. 2006 proti v záhlaví označeným platebním výměrům žalovaného. Krajský soud dokazováním zjistil, že žalobce podal Finančnímu ředitelství v Ostravě a Ministerstvu financí podnět k ochraně proti nečinnosti dle § 34c daňového řádu až dne 13. 6. 2007, přičemž žádný z uvedených orgánů na toto podání do dne rozhodování soudu (20. 6. 2007) nijak nereagoval. Proto podle krajského soudu nebylo ke dni rozhodování o žalobě na ochranu proti nečinnosti možno učinit závěr o *bezvýslednosti* podání opravného prostředku stanoveného k ochraně proti nečinnosti předpisem upravujícím řízení před správním orgánem, a nebyla tak splněna jedna z podmínek úspěšnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s.

V odůvodnění rozsudku krajský soud rovněž konstatoval, že k rozhodnutí o odvolání žalobce není funkčně příslušný žalovaný finanční úřad, ale dle § 50 odst. 1 daňového řádu Finanční ředitelství v Ostravě. Žalovaný tedy nemá povinnost rozhodnout o odvoláních žalobce proti jím vydaným platebním výměrům, což je další důvod pro zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Výrokem č. III. rozsudku pak krajský soud rozhodl o náhradě nákladů řízení, a to tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku odkázal na § 60 odst. 1 s. ř. s., s tím, že žalovanému coby úspěšné straně řízení žádné náklady řízení nevznikly.

### II.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce včas podanou kasační stížností a domáhal se jeho zrušení. Jako důvod kasační stížnosti označil nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Výroku napadeného rozsudku č. I., jímž krajský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí, žalobce vytknul nesprávné posouzení pojmu rozhodnutí. Žalobce tvrdil, že jím napadené rozhodnutí žalovaného nebylo rozhodnutím dle § 32 daňového řádu, jímž lze toliko ukládat povinnosti a přiznávat práva. Jednalo se však o rozhodnutí dle § 67 správního řádu, který obsahuje širší vymezení pojmu rozhodnutí. Toto ustanovení správního řádu je třeba aplikovat analogicky v případě absence příslušné úpravy v daňovém řádu. Dále žalobce uvedl, že žalovaný vydal ústní formou rozhodnutí o tom, že žalobce své odvolání ve skutečnosti nepodal, přičemž obsah tohoto rozhodnutí žalovaný sdělil žalobci ústně a písemně prostřednictvím krajského soudu, a to formou vyjádření k jiné žalobě.

Pokud jde o výrok napadeného rozsudku č. II., žalobce v první řadě namítl, že § 34c daňového řádu se nevztahuje na *daňové řízení* ve smyslu § 2 odst. 1 daňového řádu, ale na řízení jiné než daňové, například na řízení o stížnosti.

Dále žalobce namítal, že jeho podnět k ochraně proti nečinnosti dle § 34c daňového řádu byl již dne následujícího po jednání před krajským soudem, na němž byl vyhlášen rozsudek, odložen. Jestliže krajský soud zastával názor, že žalobce nevyčerpal prostředky ochrany dle daňového řádu, stačilo, aby s jednáním a rozhodováním ve věci posečkal. Žalobce tak bude nucen podávat totožnou žalobu znovu. Přitom čekání na nějaký úkon (žalobce má zřejmě na mysli vyřízení podnětu dle § 34c daňového řádu finančními orgány) nepředstavuje vyčerpání prostředků poskytovaných předpisem platným pro jednání před správním orgánem ve smyslu § 79 s. ř. s. S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, žalobce namítl subsidiární použitelnost správního řádu v řízení dle daňového řádu. Zdůraznil, že od podání jeho odvolání do jednání u soudu uběhlo 8 měsíců. Kromě toho, jestliže se vydání rozhodnutí domáhal žalobou u soudu, lze tuto žalobu posoudit jako podnět na ochranu proti nečinnosti, jenž byl prostřednictvím soudu předán žalovanému a ten se k němu vyjádřil.

Žalovaný se ke kasační stížnosti žalobce nevyjádřil.

### III.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval kasační námitkou, jíž žalobce brojil proti výroku č. I. rozsudku krajského soudu. Jestliže tímto výrokem byla žaloba proti rozhodnutí odmítnuta, přichází z hlediska systematiky kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 s. ř. s. v úvahu v zásadě pouze důvod dle písm. e). Skutečnost, že žalobce v kasační stížnosti svou námitku tomuto písmenu výslovně nepodřadil, však nebrání jejímu projednání.

Otázku, zda je proti určitému úkonu správního orgánu přípustná žaloba dle části třetí, hlavy II soudního řádu správního, je třeba posuzovat především podle příslušných ustanovení této části zákona. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je rozhodnutím takový *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti* subjektu. Ustanovení § 70 s. ř. s. pak upravuje tzv. kompetenční výluky, vymezuje tedy druhy úkonů správních orgánů, jejichž samostatný přezkum v režimu

dle části třetí, hlavy II soudního řádu správního je vyloučen. Výklad ustanovení § 65 odst. 1 i § 70 s. ř. s. je dále precizován judikaturou správních soudů. Způsoby vymezení pojmu rozhodnutí pro účely ať již obecného správního řízení nebo daňového řízení proto nejsou pro posouzení přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zcela rozhodující.

Ze žaloby, jíž žalobce podal dne 22. 2. 2007 a doplnil dne 27. 3. 2007, jakož i z kasační stížnosti, je zřejmé, že žalobce za rozhodnutí, resp. za formu jeho sdělení, považoval vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti žalobce v jiném řízení, vedeném krajským soudem pod sp. zn. 22 Ca 448/2006.

Svým vyjádřením ke kasační stížnosti v jiné věci však žalovaný pouze coby účastník jiného soudního řízení učinil procesní úkon adresovaný soudu předvídaný v § 108 odst. 1 s. ř. s. Využil tedy svého procesního práva podat soudu vyjádření k obsahu opravného prostředku jiného účastníka řízení. Žalovaný v uvedeném vyjádření toliko popsal soudu svůj postup ohledně odvolání žalobce proti výše uvedeným platebním výměrům, uvedl své právní hodnocení tohoto postupu a navrhl soudu, aby v oné věci projednávanou kasační stížnost zamítl. Tímto úkonem žalovaného tak nemohla být založena, změněna ani zrušena jakákoli práva či povinnosti žalobce, ani nedošlo k jejich závaznému určení.

Nelze rovněž souhlasit s tím, že uvedené vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti v jiném řízení mělo být pouze formou sdělení rozhodnutí, které žalovaný před tím učinil v ústní či faktické formě, jak uváděl žalobce při jednání před krajským soudem. Žalobce zjevně zaměňuje pojem rozhodnutí coby úkonu správního orgánu, kterým správní orgán v rámci své pravomoci projevuje navenek svou vůli zákonem stanovenou formou, s jiným postupem žalovaného správního orgánu, kdy si tento zhodnotil úkon žalobce učiněný elektronickou formou dne 12. 10. 2006 a dospěl k závěru, že odvolání proti shora označeným platebním výměrům podáno nebylo. Toto zhodnocení situace se projevilo tak, že žalovaný nečinil žádné úkony dle § 49 daňového řádu a o žalobcově „odvolání“ ani žalovaný ani jemu nadřízený správní orgán nerozhodl. Výsledkem tedy byla nečinnost žalovaného správního orgánu, popřípadě jemu nadřízeného správního orgánu. Jestliže se však ve svém hodnocení ohledně podání odvolání žalovaný správní orgán mylil, šlo o takovou nečinnost, proti níž se lze za splnění dalších podmínek stanovených zákonem, bránit dle § 79 a následujících soudního řádu správního. To ostatně žalobce učinil druhou z žalob projednávanou krajským soudem v předmětném řízení.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost v části směřující proti výroku rozsudku krajského soudu č. I. za důvodnou.

#### IV.

Dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost, směřující proti výroku rozsudku č. II., jímž krajský soud zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti je důvodná, i když z jiných důvodů než těch, jichž se žalobce dovolává. Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti a důvody kasační stížnosti. Jen v zákonem stanovených případech je tato vázanost prolomena a soud je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu širším, než v jakém bylo kasační stížností napadeno (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) nebo z důvodů v kasační stížnosti neuplatněných (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Mezi takové důvody, kdy soud přezkouvává napadené rozhodnutí z úřední povinnosti, § 109 odst. 3 s. ř. s. zařazuje

i *zmatečnost řízení před soudem*, v němž bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí, *spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení*. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci.

Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek č. j. 2 Ans 4/2007 - 53, ze dne 25. 7. 2007, v němž uvedl, že podmínka vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, *daná v § 79 odst. 1 s. ř. s. má zabránit tomu, aby byl aktivován soud tam, kde lze nápravy dosáhnout přímo u správních orgánů. ... Neuspěje-li (daňový subjekt s podnětem dle § 34c daňového řádu), teprve nastupuje ochrana mocí soudní. ... Povinnost využít prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle § 34c daňového řádu je podmínkou pro podání žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s.; nebyla-li tato možnost využita nejsou splněny podmínky řízení a krajský soud takovou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*

Ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány. Tam, kde se lze ochrany domoci v rámci systému veřejné správy, je na subjektu, jehož práva byla ohrožena nebo porušena, aby nejprve využil této možnosti. Teprve nedosáhne-li nápravy tímto způsobem, otevírá se mu cesta ke správnímu soudu. To odpovídá základní koncepci správního soudnictví jako kontroly veřejné správy a nikoli náhrady v její věcné kompetenci.

Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce podnět podle § 34c daňového řádu podal po podání žaloby. Bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti upraveného v předpisu platném pro řízení před správní orgány je podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nikoli podmínkou úspěšnosti takové žaloby, jak uvedl krajský soud.

Krajský soud proto neměl žalobu na ochranu proti nečinnosti věcně projednat, ale měl ji z výše uvedených důvodů odmítnout. Neučinil-li tak, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. části věty za středníkem výrok rozsudku krajského soudu II. zrušil a žalobu na ochranu proti nečinnosti odmítl.

Pro úplnost je třeba, s ohledem na žalobcem vznesenou námitku nepoužitelnosti § 34c daňového řádu v daňovém řízení, doplnit, že podnět na ochranu proti nečinnosti § 34c daňového řádu je daňový subjekt oprávněn podat v řízení, v němž se postupuje podle daňového řádu. Tedy i v případě, kdy správce daně nerozhodl o daňovém subjektem podaném odvolání proti platebním výměrům. Žalobce zřejmě při formulaci své námitky vycházel pouze z doslovného textu uvedeného ustanovení, nikoli ze skutečnosti, že toto ustanovení je součástí daňového řádu jako základního právního předpisu upravujícího postup správců daní v řízení o daňových povinnostech daňových subjektů.

## V.

Pokud jde o náhradu nákladů řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud (s výjimkou určení odměny a hotových nákladů advokáta) zvlášť o náhradě nákladů v řízení o kasační proti výroku č. I. rozsudku krajského soudu a zvlášť o náhradě v řízení o kasační stížnosti proti výroku č. II.

Kasační stížnost žalobce proti výroku č. I. rozsudku, jímž krajský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí, byla jako nedůvodná zamítnuta. Žalobce neměl v řízení o této kasační

stížnosti úspěch a proto nemá podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení (výrok č. IV rozsudku NSS). Žalovanému náklady v řízení o této kasační stížnosti nevznikly (výrok č. V. rozsudku NSS).

Výrokem svého rozsudku č. III. krajský soud rozhodl o náhradě nákladů řízení obou před ním vedených řízení; výrok č. III. rozsudku krajského soudu tak navazuje na oba jemu předcházející výroky. Proto s ohledem na zrušení výrok rozsudku č. II. Nejvyšší správní soud zrušil také výrok č. III. rozsudku krajského soudu v té části, v níž krajský soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti (výrok č. III rozsudku NSS).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil výrok rozsudku krajského soudu č. II. a žalobu na ochranu proti nečinnosti odmítl, musel zároveň rozhodnout (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) o nákladech řízení o kasační stížnosti proti výroku č. II rozsudku krajského soudu i o nákladech řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti před krajským soudem (výrok č. VI rozsudku NSS). Podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.) byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení ve dvou věcech, které byly projednány společně, a náhrady hotových výdajů, tedy ve výši  $(1 + \frac{1}{2}) \times 2100$  Kč a  $1 \times 300$  Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 12 odst. 3, § 13 odst. 3 citované vyhlášky] celkem 3450 Kč. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 655,50 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovenému advokátovi se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 4105,50 Kč.

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

V Brně dne 14. listopadu 2007

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu