

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **MAXI cars s. r. o.** se sídlem Areál Svit, 34. budova, Zlín, zastoupené Ing. M. P., daňovým poradcem, proti žalovanému **Finančnímu úřadu ve Zlíně** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. prosince 2007, č. j. 31 Ca 96/2007 - 28,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. prosince 2007, č. j. 31 Ca 96/2007 - 28, **se zrušuje.**

II. Řízení o ochraně proti nečinnosti žalovaného **se zastavuje.**

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení před soudem I. stupně.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před soudem I. stupně.

V. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

VI. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Brně, kterým bylo podle § 47 písm. b) s. ř. s. zastaveno řízení o ochraně proti nečinnosti a žalovanému uložena povinnost uhradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 7200 Kč.

Žalobkyně podala dne 26. 2. 2007 u stěžovatele daňové přiznání k dani z přidané hodnoty za měsíc leden 2007, přičemž vykázala nadměrný odpočet ve výši 1 146 680 Kč. Stěžovatel vyzval žalobkyni výzvou ze dne 13. 3. 2007, č. j. 55123/07/303917/3142, k odstranění pochybností a prokázání některých skutečností. Stěžovatel ani přes urgenci žalobkyně nevydal rozhodnutí o vyměření nadměrného odpočtu, a tak podala žalobkyně dne 28. 3. 2007 podnět ve smyslu § 34c odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, pro nečinnost stěžovatele. Finanční ředitelství v Brně vyhodnotilo podnět jako neoprávněný, a proto jej odložilo.

Žalobkyně podala dne 30. 5. 2007 u krajského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatele, přičemž požadovala, aby soud nařídil stěžovateli vydat platební výměr na DPH za zdaňovací období leden 2007 a vrátit nadměrný odpočet za uvedené zdaňovací období, konkludentně vyměřený dne 26. 2. 2007. Žalobkyně sdělila soudu přípisem ze dne 21. 11. 2007, že stěžovatel vydal dne 1. 10. 2007 platební výměr na DPH za zdaňovací období leden 2007, čímž fakticky ukončil svoji nečinnost a soudní řízení se stalo bezpředmětným. Žalobkyně navrhla, aby soud řízení zastavil pro uspokojení žalobkyně. Krajský soud návrhu žalobkyně vyhověl a napadeným usnesením řízení dle § 47 písm. b) s. ř. s. zastavil, neboť dle sdělení žalobkyně ukončil stěžovatel vydáním platebního výměru svoji nečinnost, čímž byla žalobkyně plně uspokojena. Soud uložil stěžovateli, aby uhradil žalobkyni náklady řízení ve výši 7200 Kč, neboť řízení bylo zastaveno pro jeho pozdější chování.

II.

Stěžovatel napadá usnesení krajského soudu z důvodu, že řízení bylo zastaveno pro uspokojení žalobkyně pozdějším jednáním stěžovatele. Domnívá se, že nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá v tom, že nebyly dány důvody pro uvedený postup soudu. Stěžovatel své jednání nezměnil v důsledku podané žaloby, řádně vedl vytýkací řízení a platební výměr vydal po jeho ukončení; nebyl nečinný. Dále uvádí, že by platební výměr vydal bez ohledu na probíhající soudní řízení v souladu s postupem stanoveným zákonem o správě daní a poplatků. Žalobkyně může být jen stěží uspokojena, když byla platebním výměrem stanovena daňová povinnost ve výši 131 914 Kč místo vyměření nadměrného odpočtu.

Zejména však argumentuje tím, že nelze hovořit o uspokojení žalobkyně vydáním platebního výměru, jestliže stěžovatel nebyl nečinný. Vydání každého rozhodnutí je výsledkem řízení, které jistou dobu trvá. Pokud by bylo možné podat žalobu na nečinnost správního orgánu, který by ve skutečnosti nečinný nebyl, po podání žaloby vydal v zákonné či přiměřené lhůtě rozhodnutí, nelze hovořit o uspokojení žalobce po podání žaloby. Jestliže soud neměl možnost meritorně žalobu posoudit (tj. zda došlo k nečinnosti stěžovatele) a řízení zastavil jen na základě oznámení žalobkyně, že byl platební výměr vydán, čímž došlo k jejímu uspokojení, byla stěžovateli nutně uložena též povinnost

náhrady nákladů řízení. Takovým postupem může kdokoliv vylákat od státu nikoliv bezvýznamné peněžní částky jako náhradu nákladů řízení. Institut uspokojení žalobce po podání žaloby je konstruován jako proces, do něhož jsou aktivně zapojeni žalovaný, který oznamuje záměr uspokojit žalobce, soud, který si vyžádá od žalobce jeho vyjádření, a teprve na závěr též žalobce. Nejedná se o jednostranné prohlášení žalobce, na rozdíl od zpětvzetí žaloby dle § 47 písm. a) s. ř. s. Výše uvedený postup uspokojení žalobkyně nebyl v tomto případě dodržen, stěžovatel nezamýšlel vydání platebního výměru jako uspokojení žalobkyně. Ani právní moc platebního výměru není vázána na okamžik nabytí právní moci usnesení soudu o zastavení řízení. Soud proto mohl zastavit řízení výlučně dle § 47 odst. a) s. ř. s., což by mělo dopad též na znění výroku o nákladech řízení. Na závěr stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

III.

Žalobkyně se vyjádřila ke kasační stížnosti svým podáním ze dne 1. 2. 2008, v němž zpochybňuje pravdivost názoru stěžovatele, že žalobou na nečinnost lze obcházet zákon, sama by preferovala meritorní projednání žaloby před zastavením řízení. Dále uvádí, že kasační stížnost svým obsahem směřuje proti výroku o nákladech řízení, nesměřuje proti výroku o zastavení řízení, a má být zamítnuta. Poukazuje též na skutečnost, že s ohledem na znění § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. nemá na povinnost stěžovatele uhradit žalobkyni náklady řízení vliv, došlo-li k zastavení řízení dle § 47 písm. a) nebo písm. b) s. ř. s. Dle názoru žalobkyně nelze lpět na perfektnosti postupu dle § 62 s. ř. s., neboť se jedná o nadbytečný formalismus, který nemá vliv na výsledek, tj. na názor žalobkyně, že byla uspokojena. Z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (resp. i odmítl).

IV.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud hned v úvodu připomíná, že s ohledem na judikaturu zdejšího soudu lze podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž bylo řízení zastaveno, výlučně z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takové kasační stížnosti je stěžovatel povinen především vylíčit důvody, pro něž se domnívá, že rozhodnutí soudu o zastavení řízení je nezákonné (viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 – 48, dostupný na www.nssoud.cz). Nezákonnost rozhodnutí může spočívat též v chybném posouzení právní otázky, zda je důvod pro zastavení řízení dán (viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 – 53, přístupný na www.nssoud.cz), tak je tomu i v tomto případě. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že nedošlo k uspokojení žalobkyně ve smyslu ustanovení § 62 s. ř. s., a tudíž nebyl dán důvod zastavení řízení dle § 47 písm. b) s. ř. s., napadá tak samotné zastavení řízení.

IV/a

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. Cílem tohoto institutu je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Stejného názoru je též doktrína (Vopálka, V. - Mikule, V. - Šimůnková, V. - Šolín, M.: Soudní řád správní – Komentář, C. H. Beck, Praha 2004, str. 191).

Nejvyšší správní soud naproti tomu posoudil jako odlišnou situaci, kdy je žalobce uspokojen správním orgánem po podání žaloby. Institut uspokojení navrhovatele je zařazen v části třetí, hlavě první soudního řádu správního v obecných ustanoveních o řízení (§ 62). Z důvodu tohoto systematického zařazení by se tedy mohl vztahovat i na řízení o žalobě na ochranu před nečinností. Jeho smyslem je umožnit správnímu orgánu „vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon“, a to po podání návrhu na zahájení řízení před správním soudem. Svojí povahou se jedná o normu kompetenční, kterou se prolamuje překážka *rei administratae*.

Institut uspokojení žalobce po podání žaloby může nalézt své uplatnění typicky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Dle § 68 písm. a) s. ř. s. je totiž žaloba proti rozhodnutí správního orgánu přípustná pouze tehdy, jestliže žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky. Rozhodnutí odvolacího orgánu nabývá právní moci jeho doručením všem účastníkům řízení (§ 91 odst. 1 správního řádu - zákon č. 500/2004 Sb.), a tímto okamžikem se tak zakládá překážka věci rozhodnuté jakožto projev materiální stránky právní moci rozhodnutí, spočívající v nezměnitelnosti a nezrušitelnosti rozhodnutí. Nový správní řád se vypořádává s překážkou *rei administratae* výslovně v § 48 odst. 2, když ji považuje za překážku řízení, která má za následek jeho zastavení [§ 66 odst. 1 písm. e)].

V případě absence institutu uspokojení navrhovatele by nemělo vydání nového rozhodnutí, bylo-li by dle zvláštního právního předpisu přípustné, vliv na probíhající soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Svědčí o tom i konstrukce § 62 s. ř. s., dle něhož dojde nejprve k vydání rozhodnutí, opatření nebo provedení úkonu žalovaným, a teprve následně soud zjišťuje, zda je žalobce tímto uspokojen. Zároveň musí žalovaný dbát na to, aby nezasáhl práva a povinnosti třetích osob, neboť se prolamuje právní moc původního rozhodnutí. Nové rozhodnutí nabývá právní moci teprve okamžikem, kdy nabude právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení (§ 62 odst. 5 s. ř. s.). Jedná se o projev zásady ekonomie řízení, který umožňuje ukončit soudní řízení a vyhnout se novému správnímu řízení, které by následovalo po zrušení napadeného původního rozhodnutí soudem. Předpokladem pro tento postup je samozřejmě iniciativa žalovaného správního orgánu.

Srovnáním institutu uspokojení žalobce po podání žaloby s právní úpravou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je evidentní, že tento institut na řízení o

žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu aplikovat nelze. Uspokojením žalobce v rámci řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu je vydání rozhodnutí či potvrzení. Nejedná se však o uspokojení navrhovatele ve smyslu § 62 s. ř. s., neboť přichází v úvahu pouze vydání prvního rozhodnutí, nikoliv vydání „*nového* rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provedení jiného úkonu“ ve smyslu § 62 odst. 1 s. ř. s., kterým by byla napravena nezákonnost původního rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu. V případě ochrany před nečinností zde totiž již ze samotné podstaty žádné původní rozhodnutí, opatření nebo úkon být nemůže.

Nejvyšší správní soud se nad rámec těchto úvah vyjádřil též k argumentu žalobkyně, která poukazuje na praktickou nevyužitelnost a špatnou konstrukci § 62 s. ř. s., a vznáší otázku, jak často se zdejší soud již setkal s aplikací § 62 s. ř. s. K tomu lze jen uvést, že podstatou institutu uspokojení navrhovatele ve smyslu § 62 s. ř. s. je shoda sporných stran na řešení předmětu sporu, pročež se Nejvyšší správní soud ve své činnosti kasačního soudu již s takovouto věcí nesetká; nyní projednávaná kauza je s ohledem na svá procesní specifika samozřejmě výjimkou.

IV/b

Rozhodnutí je vydáno ve většině případů okamžikem jeho předání k doručení (§ 71 odst. 2 s. ř.). Stejně tomu bylo i za účinnosti starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 – 52. Odchylnou úpravu okamžiku vydání rozhodnutí obsahuje § 32 odst. 2 písm. b) zákona o správě daní a poplatků, dle něhož je rozhodnutí vydáno okamžikem jeho podpisu (v podrobnostech rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2005, č. j. 2 Afs 162/2004 – 123, oba rozsudky dostupné na www.nssoud.cz).

Vydáním rozhodnutí či osvědčení se stává řízení o ochraně před nečinností bezpředmětným. Z procesního hlediska mohou následovat dvě situace. V prvém případě může žalobce, jakmile je mu doručeno rozhodnutí správního orgánu, vzít žalobu na ochranu před nečinností zpět, v důsledku čehož musí soud řízení zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s. V druhém případě žalovaný správní orgán sám předloží soudu vydané rozhodnutí jako svoji procesní obranu proti žalobě. Není vyloučeno, že žalobce v tomto okamžiku neví, že byla nečinnost žalovaného ukončena, neboť vydané rozhodnutí dosud neobdržel. Soud je však povinen postoupit vyjádření žalovaného žalobci a dát mu časový prostor pro reakci (např. zpětvzetí žaloby). Pokud by soud o žalobě rozhodl na základě sdělení žalovaného, aniž by jej dal na vědomí žalobci a umožnil mu se k němu vyjádřit, porušil by zásadu rovnosti zbraní zakotvenou v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a základní právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zatížil by tak soudní řízení závažnou vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, čímž by byl dán kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 – 90, dostupný na www.nssoud.cz).

Je tedy plně na žalobci, aby po ukončení nečinnosti správního orgánu provedl patřičné kroky reagující na změnu procesní situace, včetně možného zpětvzetí žaloby.

Jestliže žalobce nevezme svoji žalobu zpět, soud, dojde-li k závěru, že nečinnost žalovaného netrvá, žalobu zamítne na základě ustanovení § 81 odst. 3 s. ř. s.

Výše uvedená zákonná konstrukce se de lege ferenda nemusí jevit jako nejvhodnější (v tomto směru nutno souhlasit s argumenty žalobkyně). Nečinnost správního orgánu lze totiž považovat za jistou formu nezákonného zásahu. Z toho důvodu je zcela namístě hledat paralelu mezi procesním vyústěním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a žaloby na ochranu proti nečinnosti v situaci, kdy nezákonný zásah (nečinnost) za trvání soudního řízení pomine. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem totiž musí být v případě ukončení trvání zásahu zastaveno dle § 86 s. ř. s. Judikatura Ústavního soudu k řízení o ústavní stížnosti proti tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci dle § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, konstantně uvádí, že věcné projednání ústavní stížnosti za situace, kdy zásah není aktuální, netrvá, by postrádalo svůj smysl a bylo zjevně nadbytečné (viz např. usnesení ÚS ze dne 10. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 145/03, dále usnesení ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 26/03, obě dostupná na http://nalus.usoud.cz). Ústavní stížnost je v takovém případě odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.]. Jak zastavení řízení v případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 86 s. ř. s., tak odmítnutí ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. mají společné, že řízení je ukončeno z procesních důvodů, aniž by byl návrh meritorně projednán. Je na zákonodárci, aby uvážil, zda by nebylo stejné řešení vhodné i v případě žaloby na ochranu před nečinností. Avšak za situace, kdy pro toto řízení neexistuje žádné ustanovení obdobné § 86 s. ř. s., nelze dospět k jinému závěru, než že ukončení nečinnosti ze strany správního orgánu nevede samo o sobě k ukončení řízení z procesních důvodů.

V.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí, jímž krajský soud řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu zastavil pro uspokojení žalobkyně stěžovatelem dle § 47 písm. b) ve spojení s § 62 s. ř. s. je nezákonné, neboť krajský soud aplikoval na zjištěný skutkový stav nesprávnou právní normu. Zároveň však soud dospěl k závěru, že podání žalobkyně ze dne 21. 11. 2007, kterým sdělila soudu, že došlo k jejímu uspokojení, a tudíž bere žalobu zpět, lze považovat za projev vůle, jehož obsahem je zpětvzetí podané žaloby. Za této situace měl soud řízení zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s.

V/a

Nejvyšší správní soud připomíná svoji judikaturu, dle níž se neruší soudní rozhodnutí o odmítnutí žaloby, pokud je věcně správné, avšak soud svůj výrok chybně odůvodnil. V těchto případech plně postačuje, pokud Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku koriguje chybné právní posouzení otázky, přitom kasační stížnost z důvodu procesní ekonomie zamítne (viz rozsudek ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 – 76, dále rozsudek ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 – 62, oba dostupné na www.nssoud.cz). Tato judikatura by byla v zásadě použitelná i pro zastavení soudního řízení, nikoliv ovšem pro nyní projednávanou věc. Nelze totiž přehlédnout znění § 62 odst. 5 s. ř. s., dle něhož

nabývá vydané rozhodnutí (tedy platební výměr) právní moci okamžikem nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení. Jestliže tedy krajský soud nezákonně zastavil řízení dle § 47 písm. b) s. ř. s., pak odůvodněním zastavení řízení uspokojením žalobkyně zcela nepřípustně zasáhl do právních účinků platebního výměru. Jak vyplývá z výše uvedeného, je v případě žalob na ochranu proti nečinnosti vyloučeno použití institutu uspokojení navrhovatele po podání žaloby. Je-li nečinnost fakticky ukončena vydáním platebního výměru, nabývá platební výměr právní moci dle příslušných ustanovení zákona o správě daní a poplatků, nikoliv dle § 62 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přikročil ke zrušení usnesení krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto, aby bylo zcela jasně stanoveno, že časové účinky vydaného platebního výměru nastaly v souladu s relevantními ustanoveními zákona o správě daní a poplatků.

Na druhé straně však musel Nejvyšší správní soud zvážit též naplnění zásady procesní ekonomie. Jelikož by byl krajský soud po vrácení věci k dalšímu projednání povinen řízení opět zastavit, avšak tentokrát dle § 47 písm. a) s. ř. s. pro zpětvzetí žaloby žalobkyní, rozhodl Nejvyšší správní soud, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku, o zastavení řízení na ochranu před nečinností stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. sám.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že se nezabýval (a zabývat se s ohledem na charakter řízení o kasační stížnosti ani nemohl) výtkami, které snesla žalobkyně ve svém vyjádření k obsahu samotného rozhodnutí stěžovatele (platebního výměru, který žalobkyně označila jako svým obsahem „šokující“). Je na přezkumném daňovém řízení, a eventuálně v budoucnosti na řízení ve správním soudnictví, aby tyto námitky žalobkyně uplatnila.

V/b

Nejvyšší správní soud dále s ohledem na skutečnost, že zrušil rozhodnutí soudu I. instance a řízení sám zastavil, rozhodl výrokem III. o právu na náhradu nákladů řízení před soudem I. instance.

a)

V případě zastavení řízení nemá právo na náhradu nákladů soudního řízení žádný z účastníků (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). Bylo-li však řízení zastaveno pro zpětvzetí žaloby, soud rozhodne o náhradě nákladů řízení dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., když žalobce má nárok na náhradu nákladů řízení, jestliže bylo řízení zastaveno pro pozdější chování žalovaného. Krajské soudy již opakovaně judikovaly, že podmínkou pro přiznání náhrady nákladů řízení žalobci v případě zastavení řízení pro zpětvzetí návrhu pro následné chování žalovaného, je důvodnost podané žaloby (např. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. 10 Ca 287/1999, přístupné v systému ASPI). K otázce výkladu § 60 odst. 3 s. ř. s. se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), v němž uvedl, že pokud žalobce opodstatněně brojí proti nečinnosti správního orgánu, který ji následně ukončí vydáním rozhodnutí, pročež vezme žalobce svoji žalobu zpět, má právo na náhradu nákladů soudního řízení. Toto právo má to bez ohledu na skutečnost, zda se správní orgán dozvěděl, že byla podána žaloba na ochranu před jeho nečinností. Stejný názor vyjádřil

zdejší soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2007, č. j. 9 Ans 7/2007 - 76 (dostupný na www.nssoud.cz). Taktéž doktrína uvádí, že v případě zpětvzetí žaloby na ochranu proti nečinnosti z důvodu jejího následného ukončení má být aplikován § 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s. (Soudní řád správní - komentář, cit. výše, str. 135-136).

Pravidlo srovnatelné s § 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s. je uvedeno v § 146 odst. 2 o. s. ř., přičemž zde je explicitně uveden požadavek důvodnosti žaloby, která byla následně vzata zpět pro chování žalovaného. Ústavní soud k tomuto ustanovení občanského soudního řádu judikoval, že *„o důvodnosti podání návrhu je tedy třeba uvažovat z hlediska vztahu výsledku chování žalovaného k požadavkům žalobce, což znamená, že návrh je podán důvodně zejména v případě, kdy žalovaný po zahájení řízení žalobce uspokojí, a to i tehdy, jestliže žalovaný uspokojil žalobce, ačkoli k tomu neměl právní povinnost. V tomto případě má žalobce právo, aby mu žalovaný nahradil náklady, které účelně vynaložil na uplatňování svého práva. Pokud byla důvodná žaloba vzata zpět pro chování druhého účastníka, nesmějí jít náklady řízení k tíži žalobce, ačkoliv ten svým projevem vůle zastavení řízení vyvolal.“* (nález ÚS ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. II. ÚS 314/05, Sb. n. u. ÚS, sv. 41, str. 118). Důvodnost je tak nezbytné posuzovat z hlediska procesního, nikoliv hmotněprávního. Bylo by nelogické, aby soud řízení zastavil, ale věcí se musel dále věcně zabývat z důvodu rozhodnutí o nákladech řízení. Pro upřesnění je nezbytné uvést, že uspokojením se v citovaném nálezu rozumělo uspokojení věřitele uhrazením dluhu.

b)

Praxe přináší různé případy, a proto je nezbytné zhodnotit každý případ ve své jedinečnosti a rozhodnout spravedlivě o náhradě nákladů řízení, což umožňuje § 60 odst. 7 s. ř. s., podle něhož *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.*

Soud totiž může aplikací § 60 odst. 7 s. ř. s. ve výjimečných případech rozhodnout, že žalobci nenáleží náhrada nákladů řízení dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., ačkoliv byla žaloba důvodná z hlediska procesního, jestliže však byla zjevně nedůvodná z hlediska hmotněprávního. Soud v tomto aspektu musí též eventuálně posoudit, zda podání žaloby v daném případě plnilo účel předvídaný zákonem a zda nemělo spíše povahu zneužití práva; tak v podstatě argumentuje stěžovatel, podle něhož bylo hlavním účelem podání žaloby „vylákat od státu nikoliv bezvýznamné peněžní částky jako náhradu nákladů řízení“ (k institutu zneužití práva obecně viz rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, č. 869/2006 Sb. NSS).

Toto plně odpovídá právnímu názoru Ústavního soudu, dle něhož nesmí být rozhodování o nákladech řízení *„jen mechanickým posuzováním otázky zavinění výsledku řízení bez komplexního zhodnocení okolností případu. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má být zřejmým a logickým ukončením celého soudního řízení.“* (viz nález ÚS ze dne 8. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 439/06, dostupný na http://nalus.usoud.cz). Ústavní soud dále ve vztahu k obdobnému ustanovení občanského soudního řádu (§ 150) judikoval, že *„úvaha soudu o tom, zda se jedná o výjimečný případ a zda tu jsou důvody hodné zvláštního zřetele, musí vycházet z posouzení všech okolností konkrétní věci. Musí také své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnit. V postupu, který není odpovídajícím způsobem vysvětlen, lze spatřovat*

jisté prvky libovůle a nahodilosti.“ (nález ÚS ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 828/06, dostupný na http://nalus.usoud.cz). Doktrína k témuž ustanovení mj. uvádí, že „[v]*ýznamné z hlediska aplikace § 150 občanského soudního řádu jsou rovněž okolnosti, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, postoj účastníků v průběhu řízení a další*“ (Bureš, J. - Drápal, L. - Krčmář, Z. - Mazanec, M.: Občanský soudní řád, Komentář, I díl, 6 vydání, Praha 2003, str. 555). Není důvodu tyto závěry vztahující se k § 150 o. s. ř. přiměřeně nevztáhnout též na aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s.

V každém případě za vznesení argumentace směřující k možné aplikovatelnosti § 60 odst. 7 s. ř. s. nese procesní odpovědnost ta strana, která se aplikace § 60 odst. 7 ve svůj prospěch domáhá; povinností soudu je – nevyplývá-li důvod pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. přímo ze soudního spisu - toliko dát možnost stranám vznést v přiměřené době důvody pro aplikovatelnost § 60 odst. 7 s. ř. s., a teprve poté řízení zastavit podle § 47 písm. a) s. ř. s. (v případě zpětvzetí návrhu) nebo žalobu zamítnout (§ 81 odst. 3 s. ř. s.).

Pro podporu tohoto právního závěru lze příkladně uvést též právní názor Ústavního soudu, který je pro tuto věc přiměřeně aplikovatelný, jakkoliv se týká civilního procesu, tedy § 150 o. s. ř. Podle Ústavního soudu pokud obecný soud nedal stěžovateli procesní příležitost vyjádřit se k možné aplikaci § 150 o. s. ř., porušil tím právo na spravedlivý proces. Uvedený závěr učinil Ústavní soud s odůvodněním, že součástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Tento požadavek (vyplývající v obecné rovině z práva na fair proces) je třeba uplatnit též při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení, které je integrální součástí soudního řízení jako celku. Jinak řečeno, z práva na spravedlivý proces vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili i k eventuálnímu uplatnění moderačního práva podle § 150 o. s. ř., a vznášeli případná tvrzení či důkazní návrhy, které by mohly aplikaci tohoto ustanovení ovlivnit (viz nález sp. zn. II. ÚS 828/06 ze dne 6. 2. 2007, http://nalus.usoud.cz/). Není důvodu tento právní závěr přiměřeně nevztáhnout též na aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s.

c)

Nejvyšší správní soud vzal v tomto případě v úvahu tvrzení stěžovatele obsažené v kasační stížnosti, že nebyl nečinný, řádně vedl vytýkací řízení. Taktéž musel uvážit velmi rychlý časový sled jednotlivých kroků, které žalobkyně učinila před správcem daně k ochraně před nečinností stěžovatele, završené podáním žaloby. Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že trvá na svém stanovisku, že stěžovatel byl nečinný, a teprve po ukončení nečinnosti vzala žalobkyně z tohoto důvodu žalobu zpět. Žalobkyně ve vyjádření dále uvádí, že i kdyby soud zastavil řízení dle § 47 písm. a) s. ř. s., měla by být aplikována věta druhá § 60 odst. 3 s. ř. s. a žalobkyni přiznána náhrada nákladů řízení. Nahlédnutím do odůvodnění žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu však Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně v podstatě argumentuje nejenom nečinností stěžovatele ve vztahu k vydání platebního výměru na DPH, ale též jeho činností, kterážto činnost však byla podle žalobkyně neoprávněná a opožděná (vytýkací řízení). Žaloba byla totiž podána podle svého textu proto, aby se vyjasnily podmínky aplikace institutu

vytýkacího řízení. V textu pak žaloba polemizuje s jednotlivými kroky stěžovatele učiněnými ve vytýkacím řízení.

Nejvyšší správní soud s ohledem na tyto skutečnosti dospěl k závěru, že žalobkyně vzala žalobu zpět pro pozdější chování stěžovatele, neboť tak učinila v okamžiku, kdy se dozvěděla o ukončení nečinnosti stěžovatele. Svým žalobním návrhem se žalobkyně domáhala, aby soud nařídil stěžovateli vydat rozhodnutí, což stěžovatel následně učinil. Na tomto základě lze dospět k závěru, že zde je shoda mezi chováním stěžovatele po podání žaloby a úmyslem žalobkyně přimět stěžovatele k tomuto chování prostřednictvím rozhodnutí soudu o podané žalobě; žaloba tedy byla z procesního hlediska důvodná, jsou splněny podmínky pro aplikaci § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se však dále zabýval taktéž možnou aplikací § 60 odst. 7 s. ř. s., tedy existencí okolností hodných zvláštního zřetele. Přitom soud zjistil, že daňové přiznání bylo podáno dne 26. 2. 2007, výzva dle § 43 zákona o správě daní a poplatků byla stěžovatelem vydána dne 13. 3. 2007. Žalobkyně podala podnět dle § 34c odst. 1 zákona o správě daní a poplatků dne 28. 3. 2007, žalobu pak dne 30. 5. 2007. Nadměrný odpočet vzniká dle § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, jeho vyměřením ze strany správce daně. Má-li správce daně pochybnosti o správnosti podaného daňového přiznání, může správce daně vydat před vyměřením daně výzvu dle § 43 zákona o správě daní a poplatků, což také stěžovatel učinil. Tato výzva se jeví jako jasná, určitá a srozumitelná. Vytýkací řízení musí být uzavřeno dle daňového pokynu Ministerstva financí ČR D-144, který zavazuje správce daně (viz rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, dostupný na www.nssoud.cz), do 3 měsíců poté, co daňový subjekt poskytl požadované podklady, doklady a vysvětlení. Teprve po ukončení vytýkacího řízení, které slouží k odstranění pochybností, popř. zjištění skutečného stavu věci, je vyměřen nadměrný odpočet či daňová povinnost. Z toho plyne, že pokud má žalobkyně o takovémto postupu správce daně pochybnosti, nemůže je řešit podáním žaloby pro nečinnost, nýbrž je může uplatnit v případných opravných prostředcích proti rozhodnutí, které z takovýchto úkonů správce daně vyplyne.

Jestliže tedy podala žalobkyně žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatele 3 měsíce po podání daňového přiznání, dva a půl měsíce po zahájení vytýkacího řízení, přičemž podnět dle § 34c odst. 1 zákona o správě daní a poplatků dala měsíc po podání daňového přiznání, je zcela zjevné, že v tomto okamžiku nebylo možné hovořit o nečinnosti stěžovatele, který zahájil vytýkací řízení, jež musí být ukončeno do 3 měsíců po vyhovění výzvě ze strany daňového subjektu. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že žaloba byla zcela zjevně nedůvodná z hlediska merita věci.

Vedle výše uvedených závěrů je nezbytné dále uvést, že žalobkyně v petitu žaloby uvedla, že se domáhá, aby soud nařídil stěžovateli vrátit nadměrný odpočet za zdaňovací období leden 2007, konkludentně vyměřený dne 26. 2. 2007. Předmětem žaloby na ochranu před nečinností však nemůže být stanovení povinnosti správnímu orgánu uhradit žalobci peněžní částku. Pokud by řízení nebylo bývalo zastaveno, kteréžto řešení má ovšem prioritu, musel by soud žalobu v této části odmítnout pro nepřípustnost. Nelze tedy ani hovořit o plné důvodnosti žaloby z hlediska procesního.

Za této situace, kdy žaloba byla zcela zjevně nedůvodná z hlediska hmotněprávního a částečně nepřípustná z hlediska procesního, je namístě aplikovat § 60 odst. 7 s. ř. s. Proto rozhodl Nejvyšší správní soud tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku, a nepřiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení. Výrokem IV. pak soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení stěžovateli dle § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., neboť řízení bylo zastaveno.

VI.

Nejvyšší správní soud dále rozhodl výrokem V. a VI. tohoto rozsudku o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti sice úspěšný, ale v tomto stádiu řízení mu žádné náklady, které by převyšovaly běžnou míru nákladů jeho administrativní činnosti, nevznikly, a proto mu náhrada nákladů řízení přiznána nebyla. Žalobkyně pak v řízení o kasační stížnosti úspěšná nebyla, proto ji právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

Protože napadené rozhodnutí bylo zrušeno jako celek, krajský soud dále znovu rozhodne o vrácení soudního poplatku uhrazeného za řízení v I. stupni (§ 3 odst. 1 a 4, § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 25. června 2008

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu