



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **ZETEN spol. s r.o.**, se sídlem Husova 276, Blovice, zastoupeného Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem nám. 14. října 3, Praha 5, o nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2008, č. j. 9 Ca 140/2006 - 157,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2008, č. j. 9 Ca 140/2006 - 157, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba ze dne 17. 7. 2003, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti a jejím doplnění označuje za předmět sporu skutečnost, zda rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997, č. j. 392/46 223/1997, je či není podle ustanovení § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), neplatné a zda žalovaný svou nečinností spočívající v nevydání rozhodnutí neporušuje zákon. Podle stěžovatele je v pravomoci správního soudu v rámci řízení o ochraně proti nečinnosti zkoumat i neplatnost správním orgánem vydaného rozhodnutí. K tomu stěžovatel odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2004, sp. zn. III. ÚS 178/04, a dále na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2006, č. j. 2 Ans 6/2005 - 53, a ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Ans 3/2007 - 182. Dle jeho tvrzení by ani neměly být z hlediska § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků činěny rozdíly mezi rozhodnutím o stanovení daně a o nepovolení přezkumu rozhodnutí. Dále stěžovatel brojí věcně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997. Konstatuje, že bylo zapotřebí rozhodnout podle § 55b zákona o správě daní a poplatků v řízení o mimořádném opravném prostředku, jehož výsledkem mělo být vydání pěti samostatných rozhodnutí, ve výroku rozhodnutí měly být uvedeny i právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno, odůvodnění zmíněného rozhodnutí má spíše charakter apodiktického tvrzení s citací textu paragrafů bez odpovídající reakce na právní argumentaci, a celé rozhodnutí je tak třeba považovat za rozhodnutí bez odůvodnění. Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že svou žádost o přezkoumání rozhodnutí opatřil správním poplatkem ve výši 200 Kč, ačkoli jím napadl celkem pět rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni, a proto měl být vyzván k doplacení poplatku a v případě jeho neuhrazení mělo být řízení zastaveno. Rozhodnutí bez vyrovnání poplatkové povinnosti je též důvodem k označení předmětného rozhodnutí žalovaného za neplatné. Dle názoru stěžovatele též není pravdou, že na jeho žádost k ověření neplatnosti rozhodnutí žalovaného bylo reagováno vyjádřením Krajského soudu v Plzni v jeho rozsudku ze dne 6. 6. 2000, sp. zn. 30 Ca 127/97. Krajský soud v Plzni se problematikou ověření neplatnosti rozhodnutí vůbec nezabýval a k podané ústavní stížnosti tak v téže věci neučinil ani Ústavní soud. Ustanovení § 56a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, na které odkazuje žalovaný ve svém přípisu ze 14. 5. 2003, jímž reagoval na výzvu stěžovatele k ověření neplatnosti rozhodnutí, na danou věc podle stěžovatele nedopadá. Přezkumné řízení u Krajského soudu v Plzni neprobíhalo ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997 a daňové řízení zahájené žádostí stěžovatele o ověření neplatnosti rozhodnutí žalovaného vůbec není řízením o mimořádném opravném prostředku. Žalovaný měl při rozhodování o mimořádném opravném prostředku vycházet z právního a skutkového stavu existujícího v době vydání rozhodnutí, které je předmětem mimořádného opravného prostředku, tedy i z existence všech pěti rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni, a rovněž měl stěžovatele vyzvat k vyrovnání zbývajících poplatkové povinnosti za podání žádosti o přezkoumání rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti konstatuje, že její důvody jsou ve vztahu k napadenému rozsudku bezpředmětné. Městský soud nezamítl žalobu proto, že by neshledal pravomoc k přezkoumání, zda byly splněny podmínky pro osvědčení neplatnosti rozhodnutí a zda tedy správní orgán svou nečinností neporušuje zákon, ani neposuzoval otázky základních náležitostí rozhodnutí o nepovolení přezkoumání vydávaných dle § 55b zákona o správě daní a poplatků. Městský soud žalobu zamítl, když shledal, že žalovaný nebyl povinen vydat osvědčení o neplatnosti, a nebyla tak splněna základní podmínka pro ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z tohoto důvodu žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Finanční ředitelství v Plzni rozhodlo v daňovém řízení o odvoláních proti rozhodnutí Finančního úřadu v Blovicích ve věci dodatečného vyměření daně z přidané hodnoty za zdaňovací období měsíců července a srpna roku 1994, zaregistrování stěžovatele ke spotřební dani z úřední povinnosti a vyměření spotřební daně za zdaňovací období měsíců července až září 1994, a to tak, že svými rozhodnutími ze dne 12. 2. 1997, ze dne 18. 2. 1997 a ze dne 21. 2. 1997 odvolání stěžovatele zamítl. Stěžovatel podal k finančnímu ředitelství žádost ze dne 5. 3. 1997 (nesprávně datovanou dne 5. 4. 1997) o přezkoumání rozhodnutí o odvolání podle § 55b zákona o správě daní a poplatků. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 15. 12. 1997 přezkoumání rozhodnutí finančního ředitelství nepovolil, jelikož napadená rozhodnutí dle jeho názoru nejsou v rozporu s právními předpisy, nezakládají se na podstatných vadách řízení a okolnosti nenasvědčují tomu, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši.

Svou žádostí ze dne 23. 7. 1999 se stěžovatel domáhal ověření podmínek neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997 podle § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků. Namítl, že jedním rozhodnutím žalovaný nemohl platně rozhodnout o pěti napadených rozhodnutích, že ve výroku předmětného rozhodnutí žalovaného měly být uvedeny vedle procesních předpisů též hmotné předpisy, podle nichž bylo rozhodováno, a konečně, že odůvodnění tohoto rozhodnutí má spíše charakter apodiktického tvrzení s citací textu paragrafů, bez odpovídající reakce na právní argumentaci uvedenou v žádosti o přezkoumání, a proto je nutné je považovat za rozhodnutí bez odůvodnění. Přípisem ze dne 31. 1. 2003 stěžovatel svou žádost doplnil o námitku, že žalovaný o žádosti stěžovatele ze dne 5. 3. 1997 rozhodl bez vyrovnání poplatkové povinnosti, což je dalším důvodem pro neplatnost jeho rozhodnutí. Téhož dne pak podal stížnost na postup žalovaného, který v rozporu s článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod bez zbytečných průtahů neprojednal jeho žádost ze dne 23. 7. 1999. Stěžovatel ve své stížnosti požádal o její prošetření a výslovně uvedl, že se domáhá, aby bylo bez zbytečných průtahů rozhodnuto o jeho žádosti ze dne 23. 7. 1999.

Žalovaný na podání stěžovatele ze dne 31. 1. 2003 reagoval sdělením ze dne 14. 5. 2003, v němž uvedl, že toto podání nebylo shledáno jako oprávněné, neboť na podnět ze dne 23. 7. 1999 k ověření neplatnosti rozhodnutí ze dne 15. 12. 1997 bylo reagováno zasláním vyjádření ke Krajskému soudu v Plzni, který vedl na základě žalob stěžovatele přezkumné řízení o konkrétních daňových rozhodnutích. Protože ve věci probíhalo soudní řízení, nebylo již možné v souladu s ustanovením § 56a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků vést další daňové řízení. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 6. 2000, sp. zn. 30 Ca 127/97, pak došlo dle sdělení žalovaného ke zrušení rozhodnutí správce daně ve věci spotřební daně a předmětné procesní rozhodnutí žalovaného v důsledku toho obsahuje fakticky již jen rozhodnutí ve věci daně z přidané hodnoty.

Stěžovatel následně podal k městskému soudu žalobu, již se domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že žalovaný nezahájil řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 1997, ačkoliv jej k tomu stěžovatel vyzval žádostí ze dne 23. 7. 1999, doplněnou podáním ze dne 31. 1. 2003. Městský soud žalobu odmítl jako nepřipustnou s odůvodněním, že stěžovatel se mohl domáhat ochrany nebo nápravy žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a následujících s. ř. s. Na základě kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby ve věci rozhodoval Nejvyšší správní soud. Dovedil, že stěžovatel pochybil, když nesprávně označil svůj návrh jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, což bylo v rozporu s obsahem žaloby, namítající nečinnost žalovaného. Jednalo se však o vadu odstranitelnou a městský soud nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, aniž by se pokusil tuto nesrozumitelnost ujasnit.

V souladu s tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu byl stěžovatel vyzván k odstranění vad žaloby, což učinil ve svém podání ze dne 3. 4. 2007. Hned v úvodu výslovně konstatoval, že se domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, který nerozhodl o jeho žádosti ze dne 5. 4. 1997, resp. žalovaný sice o jeho žádosti ze dne 15. 12. 1997 rozhodl, avšak toto rozhodnutí je neplatné. Neplatnost uvedeného rozhodnutí žalovaný neověřil, ačkoli k tomu byl vyzván na základě žádosti ze dne 23. 7. 1999, doplněné dne 31. 1. 2003. Městský soud přezkoumal žalobu stěžovatele meritorně a neshledal ji důvodnou, neboť žalovaný rozhodl o žádosti stěžovatele ze dne 5. 4. 1997 rozhodnutím podle § 55b zákona o správě daní a poplatků ze dne 15. 12. 1997. Vedle toho městský soud zdůraznil, že v době podání žádosti o přezkoumání rozhodnutí ze strany stěžovatele již v téže věci probíhalo přezkumné řízení u Krajského soudu v Plzni zahájené dne 19. 3. 1997. Řízení o mimořádném opravném prostředku proto ve smyslu § 56a odst. 2, věty druhé, zákona o správě daní a poplatků vůbec nemělo být zahájeno a rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Podle stanoviska městského soudu nebyl žalovaný za dané situace povinen vydat rozhodnutí a nebyla tak splněna základní podmínka pro ochranu proti nečinnosti správního orgánu. U rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu

se zákonem, městský soud dále shledal nadbytečnost ověření splnění podmínek neplatnosti podle § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, neboť se jedná o rozhodnutí nezákonné z jiného důvodu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. poukazuje na nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. vázán; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uvedeném v § 109 odst. 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že městský soud v předcházejícím řízení zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, k čemuž je Nejvyšší správní soud dle citovaného ustanovení povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

Jak je uvedeno výše, městský soud nepřisvědčil námitkám žalobce a svůj závěr o nedůvodnosti žaloby na nečinnost opřel o skutečnost, že rozhodnutí, jehož neplatnost dle názoru stěžovatele měla být žalovaným vyslovena, vůbec nemělo být vydáno, neboť tomu bránila zákonná překážka dle § 56a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. Na základě tohoto zjištění konstatoval, že jestliže rozhodnutím, jehož vydání se stěžovatel žalobou domáhal, měla být osvědčena neplatnost rozhodnutí vydaného v rozporu se zákonem, pak k vydání takového rozhodnutí neměl žalovaný povinnost (jinak řečeno: žalovaný nebyl povinen osvědčovat neplatnost rozhodnutí, které dle zákona vůbec nemělo být vydáno). Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že městský soud pro citovaný závěr nezjistil správně skutečný stav věci a vystavěl svou argumentaci na nesprávných skutkových zjištěních.

Dle § 56a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků nelze zahájit řízení o mimořádném opravném prostředku proti rozhodnutí tehdy, probíhá-li již o něm přezkumné řízení u soudu. Městský soud vycházel z údaje, který uváděl stěžovatel v žalobě i v dalších doplňujících podáních, dle něhož požádal o přezkoumání rozhodnutí finančního ředitelství podle § 55b zákona o správě daní a poplatků podáním ze dne 5. 4. 1997. Vzhledem k tomu, že řízení o žalobě proti témuž rozhodnutí bylo u krajského soudu zahájeno dne 19. 3. 1997, městský soud dospěl k závěru, že v okamžiku zahájení řízení dle § 55b zákona o správě daní a poplatků již probíhalo přezkumné řízení u krajského soudu, které je ve smyslu § 56a odst. 2 téhož zákona překážkou zahájení a vedení daňového řízení o mimořádném opravném prostředku.

Uvedený závěr nebyl obsahem žádné žalobní námitky, nekorespondovalo mu ani tvrzení žalovaného, městský soud k němu dospěl na základě vlastní úvahy po jím provedené analýze právních i skutkových údajů v dané věci. Z obecného hlediska je citovaná argumentace městského soudu v souladu se zákonem o správě daní a poplatků, městský soud však nesprávně posoudil okamžik zahájení řízení o mimořádném opravném prostředku dle § 55b zákona o správě daní a poplatků, a to jak po právní, tak i po skutkové stránce.

Dle § 21 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků je řízení zahájeno dnem, kdy podání daňového subjektu došlo příslušnému správci daně. Žádost stěžovatele o přezkoumání rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni podle § 55b zákona o správě daní a poplatků, která je součástí správního spisu předloženého žalovaným městskému soudu, je opatřena podacím razítkem finančního ředitelství, dle něhož toto podání došlo správci daně dne 14. 3. 1997. V záhlaví této žádosti je stěžovatelem (resp. jeho zástupcem) uvedeno jako datum sepsání 5. 4. 1997, vzhledem k ostatním údajům vyplývajícím ze spisu se však zjevně jedná o chybu v psaní a správně zde mělo být uvedeno datum 5. 3. 1997. K žádosti je připojena obálka, ve které byla žádost stěžovatele správci daně doručena, dle podacího razítka byla podána k poštovní přepravě dne 13. 3. 1997. Tomu koresponduje údaj na již zmíněném razítku finančního ředitelství („došlo 14. 3. 1997“). Též v soupisu spisového materiálu v úvodu správního spisu je uveden datum žádosti stěžovatele 5. 3. 1997. Dle Nejvyššího správního soudu ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že žádost stěžovatele o přezkoumání rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni je ze dne 5. 3. 1997, přičemž stěžovatel učinil v uvedení data na této žádosti zjevnou chybu v psaní, neboť jako den jejího sepsání opakovaně uváděl 5. 4. 1997. Pro zahájení řízení o této žádosti však není dle citovaného § 21 zákona o správě daní a poplatků určující datum jejího sepsání, nýbrž den, kdy byla doručena správci daně, tj. 14. 3. 1997.

Městský soud však při rozhodování datum doručení žádosti stěžovatele správci daně nevzal v úvahu, vycházel pouze z jednak chybně uvedeného a jednak nerelevantního data sepsání žádosti. Na základě této nesprávnosti poté soud dospěl k závěru, že v době podání návrhu žalobce na přezkoumání rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni podle § 55b zákona o správě daní a poplatků již probíhalo od 19. 3. 1997 přezkumné řízení stejných rozhodnutí u Krajského soudu v Plzni. Jak je výše uvedeno, tento závěr nemá oporu ve spisové dokumentaci, a to nejen vzhledem k nesprávnému uvedení data sepsání žádosti, nýbrž i v nesprávném posouzení okamžiku zahájení řízení dle § 21 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků.

Je nutno připustit, že zástupce stěžovatele v daňovém i soudním řízení vždy uváděl nesprávné datum sepsání žádosti, tj. 5. 4. 1997 namísto 5. 3. 1997 (což bylo pravděpodobně zapříčiněno tím, že měl již k dispozici pouze kopie písemností odeslaných správci daně a neměl možnost tuto chybu odhalit v porovnání s

ostatními údaji). Pokud by se jednalo o datum, které nemělo pro právní kvalifikaci meritorního rozhodnutí zásadní význam, pak by nebylo namístě městskému soudu vytýkat, že jeho nesprávné uvedení neshledal. Předmětem činnosti správního soudu v řízení o žalobě není ověřovat správnost veškerých dat uvedených žalobcem, nýbrž přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů. Pokud však správní soud na některém z údajů vystaví svou argumentaci, která je zásadní pro výrok o důvodnosti žaloby, pak je jeho povinností, aby ověřil, zda jím převzatá skutková tvrzení mají oporu ve spisovém materiálu či nikoliv. Městský soud ve svém rozhodnutí opakovaně pochybil, neboť se nezabýval zjištěním data, kdy žádost o zahájení řízení dle § 55b zákona o správě daní a poplatků došla správci daně, přičemž pouze toto datum je rozhodné pro určení dne zahájení řízení (a ze správního spisu jej bylo možno bez obtíží zjistit); namísto toho vycházel z nesprávně uvedeného data sepsání žádosti, které působilo v dané situaci zavádějícím dojmem, ale po právní stránce nebylo pro věc významné.

Závěr, dle něhož Finanční ředitelství v Plzni nebylo oprávněno v souladu s § 56a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků rozhodnutí o přezkumu vůbec vydat, uvedl městský soud jako zásadní důvod, pro který žalobu proti nečinnosti žalovaného zamítl, a zároveň se z tohoto titulu odmítl zabývat důvodností stěžovatelem uplatněných žalobních námitek. Jak městský soud výslovně uvedl v odůvodnění (str. 7, řádek 6 ÷ 11 napadeného rozhodnutí): *„U rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem ... ,tedy u rozhodnutí, k jehož vydání vůbec nemělo dojít, je podle stanoviska soudu nadbytečné ověřovat splnění podmínek neplatnosti podle § 32 odst. 7 daňového řádu..., neboť se jedná o rozhodnutí nezákonné z jiného důvodu“.*

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že městský soud se v řízení o žalobě proti nečinnosti dopustil právních i skutkových pochybení, které Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako vady, které mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé a ke kterým je dle § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Napadené rozhodnutí městského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud právním názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud dle § 110 odst. 2 s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu

