

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce **V. S.**, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 61, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2003, č. j. 13506-3/110/98 (ve znění rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2003, č. j. 13506-11/110/98), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2007, č. j. 15 Ca 45/2007 - 37, vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 Afs 36/2008, o návrhu žalobce na určení lhůty k provedení procesního úkonu,

t a k t o :

- I. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu **j e p o v i n e n** ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 7 Afs 36/2008 nejpozději ve lhůtě do 31. 12. 2009 vydat rozhodnutí, jímž se řízení o kasační stížnosti končí, nebo usnesením věc vrátit k projednání a rozhodnutí senátu, který mu ji postoupil.
- II. Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem ze dne 13. 11. 2009 se žalobce (dále též navrhovatel) domáhal určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a to „rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci čj: 7 Afs 36/2008“. V návrhu popsal chronologii správních i soudních řízení a konstatoval, že orgány státní moci řeší problematiku žalobcovy daňové povinnosti již dvanáct let a tři měsíce. K podstatě návrhu pak zejména uvedl, že sedmý senát Nejvyššího správního soudu věc usnesením ze dne 3. 12. 2008, č. j. 7 Afs 36/2008 - 84, postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který ji již bezmála rok řeší. V řízení vedeném rozšířeným senátem tak dochází k průtahům.

[2] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve vyjádření k návrhu uvedl, že věc mu byla předložena sedmým senátem dne 30. 1. 2009. O pořadí projednávaných věcí rozhoduje rozšířený senát jako celek a věci projednává zpravidla v časové řadě, vyjma věcí, v nichž spolu předložené právní otázky souvisí. Věc žalobce by měla být posuzována společně s dalšími případy, v nichž jsou předloženy otázky týkající se úkonů přerušujících prekluzivní lhůty v daňovém řízení. Dále rozšířený senát konstatoval, že věci jemu

předkládané vycházejí z odlišných právních názorů jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, jsou složité a vyžadují důkladné projednání z hlediska všech alternativ a souvislostí, což se odráží v určité zdlouhavosti rozhodování. V současné době nejsou vyřízeny některé případy předložené rozšířenému senátu v roce 2008, tyto by tedy dané věci měly předcházet.

[3] Rozšířený senát dodal, že v souzené věci je první projednání předpokládáno na jednání tohoto senátu dne 8. 12. 2009. Jedná se však o jednání, které zřejmě nelze považovat za úkon, jehož se žalobce domáhá. Vyřešení sporné otázky již na tomto jednání pak nelze předvídat.

[4] Z předložených spisů Nejvyšší správní soud zjistil, že výše uvedeným rozhodnutím žalovaný změnil dodatečný platební výměr č. 980000117 na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1996, vydaný Finančním úřadem v Chomutově dne 27. 3. 1998 pod č. j. 31495/98/182911/0410. Žalobu, jíž žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného, zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 12. 8. 2004, č. j. 15 Ca 3/2004 - 43. Tento rozsudek však Nejvyšší správní soud na základě žalobcovy kasační stížnosti zrušil rozsudkem ze dne 21. 12. 2006, č. j. 7 Afs 86/2005 - 133, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ten posléze žalobu opět zamítl rozsudkem ze dne 10. 12. 2007, č. j. 15 Ca 45/2007 - 37.

[5] Řízení o žalobcově kasační stížnosti proti v pořadí druhému rozsudku krajského soudu je u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 7 Afs 36/2008 (spis byl zdejšímu soudu předložen dne 21. 4. 2008). Usnesením ze dne 3. 12. 2008, č. j. 7 Afs 36/2008 - 84, sedmý senát Nejvyššího správního soudu věc postoupil rozšířenému senátu s otázkou, zda je místní šetření dle § 15 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen daňový řád), jehož průběh je zaznamenán v protokolu o ústním jednání podle § 12 daňového řádu, provedený dožádaným finančním úřadem, úkonem směřujícím k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu či nikoliv. Spis byl rozšířenému senátu předložen dne 4. 2. 2009.

[6] Pokud jde o úkony soudu či účastníků řízení v řízení před rozšířeným senátem, je nutno konstatovat zejména poučení o novém složení rozšířeného senátu ze dne 12. 2. 2009 (č. l. 103), zaslání předkládací zprávy sedmého senátu pro rozšířený senát žalobci dne 18. 2. 2009 (č. l. 104), zaslání této předkládací zprávy žalovanému dne 26. 3. 2009 (č. l. 110), korespondenci ohledně žalobcovy žádosti ze dne 16. 3. 2009 o zaslání předkládací zprávy ve věci vedené pod sp. zn. 7 Afs 20/2007 (č. l. 105a, 112), doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 3. 2009 (č. l. 107), doplnění kasační stížnosti ze dne 10. 7. 2009 a pověření nového zaměstnance oprávněného k zastupování žalobce před kasačním soudem (č. l. 113), a nahlížení do spisu žalobcem dne 30. 10. 2009 (č. l. 125).

[7] Návrh žalobce na určení lhůty k provedení procesního úkonu je oprávněný.

[8] Právo každého na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené lhůtě je zakotveno v pramenech práva nejvyšší právní síly [čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv

a svobod, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).

[9] Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva např. ve věci *Bořánková proti České republice* (rozsudek ze dne 7. 1. 2003, stížnost č. 41486/98, odst. 53), „*přiměřenost délky řízení se posuzuje podle skutkových okolností případu a se zřetelem ke kritériím vytvořeným rozhodovací praxí Soudu, a to zvláště složitost případu, chování stěžovatele a postup příslušných orgánů. Význam předmětu sporu pro stěžovatele musí být také brán v potaz (viz mimo jiné rozsudky ve věcech *Frydlender proti Francii* (VS), č. 30979/96, odst. 43, *ESLP 2000-VII*, a *Becker proti Německu*, č. 45448/99, odst. 20, ze dne 26. září 2002).*“

[10] Tomuto přístupu odpovídá i národní zákonná úprava. Podle § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích se soud při posuzování oprávněnosti návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu zabývá otázkou, zda v řízení dochází k průtahům, s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu.

[11] Pokud tedy jde o jednotlivá uvedená hlediska v daném případě, je již z povahy samotného postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu nepochybné, že se jedná o právně poměrně složitou záležitost. V této souvislosti je nutno v první řadě odkázat na § 12 s. ř. s., podle něhož „*Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem...*“. Úlohou tohoto soudu tedy není pouhé rozhodování o kasačních stížnostech; toto rozhodování je koncipováno jako procesní nástroj ke sjednocení rozhodovací činnosti krajských soudů. Samotné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v konkrétní věci tak přesahuje rozměr této věci.

[12] Teprve v případě, kdy se odlišnost právních názorů nachází v interní sféře Nejvyššího správního soudu, je k projednání a rozhodnutí věci podle § 17 s.ř. s. příslušný rozšířený senát tohoto soudu, coby specifické soudní těleso. Úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86, publ. pod č. 1762/2009 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 - 53, publ. pod č. 1833/2009 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Předmětem činnosti rozšířeného senátu je tedy doslova vážení argumentů při posuzování sporných právních otázek, při jejichž řešení nenalezly jednotlivé senáty Nejvyššího správního senátu v rámci svého rozhodování konsenzus. Při svém rozhodování musí rozšířený senát obzvláště pečlivě zkoumat nejen právní, ale též mimoprávní aspekty, souvislosti a východiska každého jednotlivého případu, a citlivě posuzovat různorodé varianty interpretace právních norem.

[14] Vzhledem k výše uvedenému mají právní názory rozšířeného senátu vysokou právní autoritu a mají často zásadní dopad na praktický výkon práv a povinností ve společenských

vztazích, který lze ostatně očekávat i ve vztahu k předložené sporné otázce ohledně souvislostí mezi jednotlivými instituty daňového řádu.

[15] Co se týče významu předmětu řízení pro navrhovatele, rozhodnutí finančních orgánů o vyměření daně je bezpochyby způsobilé zasáhnout jeho ústavně garantované právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny).

[16] Ve vztahu ke zbývajícím kritériím pak Ústavní soud (v nálezu ze dne 30. 11. 2005, sp. zn. IV. ÚS 392/05, publ. pod č. 218, sv. 39 SbNU, str. 311; nálezy Ústavního soudu jsou dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) uvedl, že „[p]ro účely posuzování průtahů v řízení je nicméně klíčovým faktorem skutečnost, zda průtahy spočívají toliko na straně státní moci (soudu) nebo jsou vyvolávány také jednáním účastníků řízení či přímo stěžovatelem.“

[17] V této souvislosti nutno k postupu účastníka řízení uvést, že žalobce v řízení před rozšířeným senátem nečinil procesní úkony, jež by jakýmkoliv způsobem negativně ovlivňovaly délku řízení v tom smyslu, že by šlo o úkony obstrukční či jinak dysfunkční z hlediska předmětu a účelu tohoto řízení.

[18] Pokud jde o dosavadní postup soudu, z obsahu předloženého soudního spisu vyplynulo, že věc byla rozšířenému senátu fakticky postoupena na počátku února 2009. V měsících únoru a březnu 2009 rozšířený senát prováděl nezbytné administrativní úkony, přičemž poslední takový úkon učinil dne 27. 3. 2009 (odpověď na žádost žalobce o zaslání předkládací zprávy ve věci sp. zn. 7 Afs 20/2007). Následně již činil ve věci úkony pouze žalobce, když dne 10. 7. 2009 doplnil kasační stížnost (toto doplnění se však, stejně jako doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 3. 2009, netýkalo otázky předložené rozšířenému senátu) a dne 30. 10. 2009 nahlížel do spisu.

[19] Z uvedeného je zřejmé, že ode dne 27. 3. 2009, kdy soud provedl poslední pro věc relevantní úkon, až do okamžiku podání žalobcova návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, tj. do dne 13. 11. 2009, tedy po dobu bezmála osmi měsíců, rozšířený senát neučinil žádný procesní úkon směřující k projednání a rozhodnutí této věci.

[20] K tomu rozšířený senát ve svém vyjádření mimo jiné uvedl, že v souzené věci je první projednání předpokládáno na jednání tohoto senátu dne 8. 12. 2009. Jak však rozhodující senát Nejvyššího správního soudu zjistil ze soudní evidence, navrhovatelem požadovaný úkon dosud učiněn nebyl.

[21] Při zvažování uvedených kritérií v jejich souhrnu se ukázalo nezbytným zejména posouzení proporcionality mezi na jedné straně nezbytností poskytnout rozšířenému senátu dostatečný časový prostor k tomu, aby kvalita odůvodnění jeho rozhodnutí odpovídala složitosti předložené věci z hledisek uvedených výše v odstavcích [13], [14], a na druhé straně skutečností, že rozšířený senát ve věci po dobu necelých osmi měsíců neučinil žádný relevantní procesní úkon.

[22] V této souvislosti je nutno k vyjádření rozšířeného senátu, že věci vyřizuje v časové řadě (což si soud ověřil v evidenci věcí napadlých rozšířenému senátu), přičemž předmětné věci by měly ještě předcházet zbylé věci, které mu napadly v roce 2008, uvést, že takové

důvody nemohou samy o sobě vést k vysvětlení případných průtahů v předmětném řízení. Odkazy na počty či pořadí vyřizovaných věcí totiž nepředstavují důvody, které by mohly být interpretovány jinak než jako organizační problémy, které však v tomto směru nemohou jít k tíži navrhovatele.

[23] K této otázce se opakovaně vyjadřoval i Ústavní soud, který např. v již výše citovaném nálezu ze dne 30. 11. 2005, sp.zn. IV. ÚS 392/05, konstatoval, že „*pro posuzování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy například liknavým jednáním rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Podle Ústavního soudu je to státní moc jako celek, bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, kdo má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost.*“

[24] Na druhé straně např. z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2004, č. j. Aprk 1/2004 - 58, vyplývá, že pokud soud učiní veškeré nezbytné procesní úkony pro přípravu rozhodnutí ve věci samé a napadlé věci vyřizuje zásadně v pořadí, v jakém mu byly doručeny, není možné mu z pouhé skutečnosti, že z důvodu projednávání a rozhodování přednostních návrhů na zahájení řízení a starších věcí (§ 56 s. ř. s.) nenařídil jednání ve věci mladší jednoho roku, důvodně vytýkat průtahy v řízení.

[25] Tedy, při pohledu izolovaném na otázky složitosti věci a postupu samotného rozšířeného senátu, a to též s ohledem na vyjádření rozšířeného senátu, že předmětná věc by měla být posuzována komplexně s dalšími případy, v nichž jsou předloženy otázky týkající se úkonů přerušujících prekluzivní lhůty v daňovém řízení, se doba necelých osmi měsíců, v níž rozšířený senát ve věci neprovedl procesní úkon, jeví ještě na hranici přiměřenosti.

[26] V širším kontextu však nebylo možné přehlédnout další podstatné okolnosti daného případu, totiž celkovou délku soudního řízení a povahu rozhodování rozšířeného senátu. Na tomto místě je třeba zopakovat, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného byla podána na počátku roku 2004 a řízení před správními soudy tak trvá již bezmála šest let. V této souvislosti lze navíc vzhledem ke specifčnosti rozhodování rozšířeného senátu (který ve většině případů rozhoduje nikoliv o věci samé, ale pouze o předložené sporné právní otázce, přičemž po jejím zodpovězení věc vrací k projednání a rozhodnutí senátu, který mu ji postoupil) považovat za pravděpodobné, že o věci samé bude ještě následně rozhodovat sedmý senát Nejvyššího správního soudu. Tyto skutečnosti měly být rozšířeným senátem respektovány při úvahách o stanovení pořadí projednávaných věcí.

[27] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud s ohledem na zákonná kritéria a zvláště pak s přihlédnutím k okolnostem uvedeným v odstavci [26] dospěl k závěru o oprávněnosti podaného návrhu, a proto určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy, jejíž konec stanovil datem 31. 12. 2009. Touto lhůtou, ve které byla vzhledem ke specifickému způsobu projednávání a rozhodování věcí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu stanovena povinnost

vydat rozhodnutí, jímž se řízení o kasační stížnosti končí, nebo usnesením věc vrátit k projednání a rozhodnutí senátu, který mu ji postoupil, je rozšířený senát vázán.

[28] Žalobcův návrh byl uznán jako oprávněný, náklady řízení o něm tedy podle § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích hradí stát. Vzhledem k tomu, že žalobce náhradu žádných nákladů řízení neuplatňoval a vznik takovýchto nákladů z obsahu spisu ani nevyplývá, soud žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 10. prosince 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu