



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Ing. M. J.**, zastoupené Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti žalovanému: **Policejní prezident, Policejní prezidium České republiky**, sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2023, č. j. 17 A 117/2022 - 20,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2023, č. j. 17 A 117/2022 - 20, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně se žalobou podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala u Městského soudu v Praze ochrany proti nečinnosti správního orgánu.

[2] Dle městského soudu bylo z obsahu žaloby zřejmé, že žalobkyně brojí proti nevyřízení námitek proti dvěma návrhům na nařízení exekuce vůči ní, jež měl dle § 159 odst. 1 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, vyřídit správce daně, jenž tyto exekuční návrhy vydal, tedy Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje. Žalobkyně však jako žalovaného označila policejního prezidenta, Policejní prezidium České republiky. Na výzvu soudu k odstranění tohoto rozporu žalobkyně sdělila, že žaloba směřuje proti označenému žalovanému, který měl v souladu s § 38 daňového řádu zjednat nápravu,

tedy přikázat nečinnému Krajskému ředitelství policie Olomouckého kraje, aby o námitkách rozhodlo, a nestane-li se tak, zjednat nápravu sám, což neučinil, a je proto nečinný.

[3] Městský soud žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, neboť žalobkyně se domáhala vydání správního aktu, který není rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením, a nebyly tak naplněny podmínky řízení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010-127, konstatoval, že žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. se nelze domáhat toho, aby nadřízený správní orgán vydal usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu, tj. usnesení, jímž nadřízený správní orgán rozhodne o ochraně před nečinností správního orgánu, neboť se nejedná o rozhodnutí ve věci samé. Daný závěr je dle městského soudu přenositelný i na řízení vedené podle daňového řádu. Rozhodnutím ve věci samé je v souzeném případě rozhodnutí o vyřízení námitek, které mělo být vydáno Krajským ředitelstvím policie Olomouckého kraje, nikoli označeným žalovaným. Žalobkyně akcentovala, že dle § 38 odst. 3 věta první daňového řádu za situace, kdy nadřízený orgán přikáže podřízenému orgánu zjednat nápravu a ten tak v určené lhůtě neučiní, má dle věty druhé zjednat nápravu sám nadřízený orgán. Soud uvedl, že nebyla-li naplněna hypotéza věty první, tedy nevydal-li nadřízený orgán příkaz podřízenému orgánu, pak na něj nepřesla povinnost zjednat nápravu. Ani z tohoto důvodu tak nelze považovat za nečinný správní orgán, který má vydat rozhodnutí ve věci samé, označeného žalovaného.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[5] Stěžovatelka považuje odkaz městského soudu na rozsudek č. j. 5 Ans 2/2010-127 za nepřiléhavý, neboť není přenositelný na úpravu dle daňového řádu, který žádná usnesení ve smyslu § 80 odst. 6 správního řádu nezná.

[6] Stěžovatelka setrvává na své argumentaci ustanovením § 38 odst. 3 věta první daňového řádu. Žalovaný jako nejbližší nadřízený správce daně přijal podnět na ochranu před nečinností jemu podřízeného orgánu a k vyřízení jej postoupil svému podřízenému orgánu. Vzhledem k tomu, že daňový řád nestanoví, jakým způsobem má nadřízený orgán podřízenému přikázat, aby zjednal nápravu, považuje stěžovatelka za rozhodující, že nadřízený orgán se na podřízený orgán kvůli vyřízení podnětu obrátil a bez dalšího jej neodložil ve smyslu § 38 odst. 4 daňového řádu. Je zde tedy doložitelná aktivita nadřízeného orgánu vůči podřízenému. Výsledkem tohoto postupu bylo, že prvoinstanční správce daně dal ve věci jasně najevo, že rozhodnutí vydávat nehodlá, o čemž byl nadřízený orgán nepochybně informován. Z tohoto pohledu byla jednoznačně naplněna hypotéza § 38 odst. 3 věta první daňového řádu a na nadřízený orgán přešla povinnost zjednat nápravu.

[7] I v případě, kdy by postoupení podnětu na ochranu před nečinností k vyřízení podřízenému správci daně nebylo považováno za příkaz zjednat nápravu, je stěžovatelka přesvědčena, že na žalovaného přešla povinnost o námitkách rozhodnout. Daňový řád výslovně ukládá správci daně šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů. Pokud tedy žalovaný zjistil, že jemu podřízený orgán v rozporu s právním řádem odmítá

pokračování

vydat rozhodnutí o námitkách, mohl a měl v souladu s § 19 odst. 2 daňového řádu za účelem zjednání nápravy v rámci ochrany před nečinností podřízeného správce daně a v souladu se základními zásadami správy daní věc převzít namísto podřízeného správce daně a o námitkách sám rozhodnout, což ovšem neudělal, a pokračoval tak v protiprávní nečinnosti.

[8] Stěžovatelka tak má za to, že podmínky řízení byly splněny a soud měl o její žalobě rozhodnout. Postup soudu považuje stěžovatelka za odepření jejího práva na soudní ochranu.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[11] Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, přičemž zjistil, že napadené rozhodnutí trpí vadami, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro zrušení usnesení městského soudu.

[12] Stěžovatelka považuje svou žalobu, kterou soud odmítl, za projednatelnou. Má za to, že žalovaný měl povinnost rozhodnout o jí uplatněných námitkách namísto Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, tedy ve věci samé, a to na základě § 38 odst. 3 daňového řádu či § 19 odst. 2 daňového řádu.

[13] Z okolností tvrzených stěžovatelkou v žalobě i z listin předložených žalovaným vyplývá, že stěžovatelka podala námitky proti návrhům Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje soudnímu exekutorovi na nařízení exekuce k vymožení pořádkové pokuty uložené žalobkyni.

[14] Podle § 159 odst. 1 daňového řádu *proti úkonu správce daně při placení daní, nejde-li o rozhodnutí, u kterého zákon připouští podání odvolání, může osoba zúčastněná na správě daní uplatnit námitku ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o úkonu dozvěděla. Vyrozumívá-li správce daně osobu zúčastněnou na správě daní o úkonu při placení daní, proti němuž lze uplatnit námitku, poučí ji současně o možnosti jejího uplatnění.*

[15] Dle § 175 odst. 1 daňového řádu *správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení nebo přihlásit jej do veřejné dražby.*

[16] Zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora může správce daně jediným procesním způsobem, a sice že jako oprávněný podle § 37 zákona

č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, a za splnění podmínek tam uvedených podá exekuční návrh. Exekučním návrhem se zahajuje exekuční řízení (§ 35 exekučního řádu).

[17] K povaze exekučního návrhu podávaného správcem daně dle § 175 odst. 1 daňového řádu se vyjádřil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, a to ve vztahu k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[18] Rozšířený senát v první řadě konstatoval, že exekuční návrh je projevem pravomoci správního orgánu zajistit placení daní daňovým subjektem: „*Vymáhání daňové pohledávky je nesporně jednáním správního orgánu v oblasti veřejné správy, neboť správní orgán cíleně postupuje v rámci své působnosti na úseku placení daňových nedoplatků podle zákona za účelem vymožení veřejnoprávní pohledávky. To, že po podání návrhu již nevystupuje vůči daňovému subjektu v nadřazeném postavení (svou pravomoc vykonal tím, že se rozhodl podat exekuční návrh a sám sebe pro účely dalšího vymáhání v rámci exekučního řízení zbavit své nadřazené pozice vůči daňovému subjektu), nic nemění na povaze jeho činnosti, která je definována primárně svým účelem a povahou. Výběr a vymáhání daňových pohledávek je v českém vnímání rozdílné mezi veřejným a soukromým právem zjevně činností v oblasti veřejného práva*“ (bod 35 rozsudku).

[19] Navazující úvahy rozšířeného senátu, podle nějž „*po podání návrhu již (správce daně – doplněno) nevystupuje vůči daňovému subjektu v nadřazeném postavení (svou pravomoc vykonal tím, že se rozhodl podat exekuční návrh a sám sebe pro účely dalšího vymáhání v rámci exekučního řízení zbavit své nadřazené pozice vůči daňovému subjektu)* je nutno vztahovat právě jen k takto zahájenému exekučnímu řízení, nikoliv k případné navazující činnosti daňové správy v mezích její působnosti podle daňového řádu.

[20] Lze tedy učinit dílčí závěr, že exekuční návrh je úkonem správce daně při placení daní, proti kterému § 159 odst. 1 daňového řádu připouští podání námitky.

[21] Rozšířený senát v citovaném rozsudku ovšem také dodal, že exekuční návrh se ve sféře povinného projeví až ve chvíli, kdy je na jeho základě pověřen soudní exekutor (pověření má účinky nařízení exekuce a pověření soudního exekutora jejím provedením, viz § 43a odst. 1 věta první, odst. 3 věta první exekučního řádu). Uzavřel proto, že „*podání exekučního návrhu tedy patří k těm typům aktů, které samy o sobě (ještě) do práv jednotlivce přímo nezasahují nebo jejichž přímý účinek je natolik nepatrný, že je nelze mít za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (či za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud by měly potřebnou formu ...)*“ (bod 39 citovaného rozsudku).

[22] Nezasahuje-li do práv jednotlivce samotné podání exekučního návrhu správcem daně, nemůže do práv jednotlivce zasáhnout ani rozhodnutí o námitce proti takovému úkonu. Rozšířený senát v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS (*výtka státnímu zástupci*), konstatoval, že rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. musí vykazovat současně určité materiální i formální znaky. Základním materiálním znakem rozhodnutí je pak dotčení veřejných subjektivních práv (resp. právní sféry) fyzické

pokračování

či právnické osoby vydáním takovém rozhodnutí. Tuto podmínku ovšem vzhledem k výše uvedenému rozhodnutí o námitce proti exekučnímu návrhu nenaplnjuje.

[23] Nečinnostní žaloba ovšem může být prostředkem soudní ochrany pouze tehdy, pokud je požadovaný akt, ohledně jehož vydání má být správní orgán nečinný, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo osvědčením. Proti neaktivitě správního orgánu, která spočívá v něčem jiném, než je nevydávání rozhodnutí nebo osvědčení, naopak poskytuje ochranu zásahová žaloba [viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS (*zápis do katastru nemovitosti*), bod 20].

[24] Vydání rozhodnutí o námitce proti podání exekučního příkazu se proto v řízení na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat (lhostejno vůči jakému žalovanému, proto jsou bez významu stěžovatelčiny argumenty k této otázce). Pro řízení o takové nečinnostní žalobě nejsou splněny podmínky řízení.

[25] Nejvyšší správní soud obecně dodává, že ačkoliv rozhodnutí o námitce proti exekučnímu návrhu přímo nezasahuje do právní sféry jednotlivce, podání takové námítky není postupem nevyužitelným či zbytečným. V souladu s principem dělby moci a subsidiarity soudní ochrany umožňuje veřejné správě reagovat na výhrady adresáta k provedenému úkonu a shledá-li je oprávněnými, vlastními kroky své pochybení napravit či k nápravě dát podnět. U podání exekučního návrhu tomu tak může být například při zjištění, že správce daně postupoval v rozporu s § 175 odst. 2 daňového řádu, tedy že výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, bude v případě vymáhání soudním exekutorem ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Pak je na správci daně, aby v exekučním řízení adekvátně reagoval návrhem na zastavení exekuce. Neučiní-li tak, je třeba se ochrany domáhat v exekučním řízení (rozsudek č. j. 10 As 25/2020 - 61, bod 40 a násl.).

[26] Přestože výsledné rozhodnutí o námitce není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tak možné podrobit ho soudnímu přezkumu, má stěžovatelka právo na to, aby bylo o námitce, kterou proti úkonu správce daně podala, rozhodnuto. Jak již soud uvedl výše (bod [22]), proti pasivitě správního orgánu spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či osvědčení, se lze bránit žalobou proti nezákonnému zásahu. Městský soud proto v souladu s ustálenou judikaturou (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, a náleží Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18) v dalším řízení poučí žalobkyni o možnosti změny žalobního typu, včetně dopadu této změny do otázky žalovaného podle § 83 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, bod 46 a násl.).

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že pokud byl důvodem rozhodnutí městského soudu jeho právní závěr, že stěžovatelkou (navzdory poučení ze strany soudu) označený žalovaný nebyl povinen ve věci rozhodnout, a není tudíž nečinný, neměl žalobu odmítat, ale věcně ji zamítnout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 8 Ans 13/2011-69, bod 27).

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost žalobkyně důvodnou. Usnesení městského soudu proto podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] V dalším řízení je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[30] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. ledna 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu