ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Adast Systems, a. s.** (dříve ADAMOV - SYSTEMS, a. s., se sídlem Mírová 2, Adamov, zastoupený Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Finanční úřad v Blansku**, se sídlem Smetanova 3, Blansko, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2008, č. j. 31 Ca 222/2007 - 133,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2008, č. j. 31 Ca 222/2007 – 133 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 25. 6. 2008, č. j. 31 Ca 222/2007 – 133, odmítl žalobu, jíž se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany proti nečinnosti Finančního úřadu v Blansku (dále jen „finanční úřad“) spočívající v tom, že finanční úřad neověřil ve smyslu ust. § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), splnění podmínek neplatnosti platebních výměrů ze dne 25. 2. 1999, č. j. 16695/99/283911/6619 a č. j. 6696/99/283911/6619. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že důvodnost žaloby na nečinnost správního orgánu může soud posuzovat a věcí se meritorně zabývat jen tehdy, domáhá-li se žalobce ochrany proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí nebo nevydání osvědčení, k jehož vydání je podle zákona povinen, přičemž musí současně v žalobě tvrdit a prokázat, že využil všechny zákonem předepsané prostředky, které mu zákon k ochraně před nečinností správního orgánu poskytuje. Jinak není dána pravomoc soudu k poskytnutí takové ochrany vydáním rozhodnutí podle dílu 2 hlavy II části třetí s. ř. s. a chybí tak základní podmínky řízení, za kterých může soud jednat a rozhodovat ve věci. Tak tomu podle krajského soudu bylo i v předmětné věci. Pojem rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání se lze žalobou proti nečinnosti správního orgánu domáhat,

je legislativní zkratkou, která byla zavedena ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a která se tak vztahuje i na všechna další ustanovení v s. ř. s., kde je použita. Rozhodnutím ve smyslu této legislativní zkratky není jakýkoliv úkon správního orgánu, ale pouze takový, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce tím, že jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo je závazně určuje. Není-li úkon správního orgánu způsobilým zasáhnout do práv a povinností žalobce, protože není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., není-li správní orgán povinen ve věci vydat rozhodnutí a nevyčerpal-li žalobce prostředky ochrany ve správním řízení, pak není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti nečinnosti správního orgánu a nemůže ani rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést. Krajský soud dále poukázal na ust. § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků s tím, že pouze v případech uvedených v tomto ustanovení ověřuje správce daně splnění podmínek neplatnosti platebního výměru. O takový případ se však v dané věci nejedná. Sdělení finančního úřadu, kterým reagoval na žádost stěžovatele, především není rozhodnutím o právech a povinnostech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a dále nejsou splněny jiné zákonem předepsané podmínky, neboť zákon správci daně v tomto případě ani neukládá povinnost vydat rozhodnutí k žádosti daňového subjektu. V tom, že finanční úřad žádosti stěžovatele nevyhověl a reagoval na ni přípisem, v němž sdělil důvody tohoto postupu, nelze spatřovat nečinnost. Krajský soud také poukázal na to, že stěžovatel po vydání předmětných platebních výměrů využil všechny prostředky obrany, a to nejen ve správním řízení, ale následně také v řízení soudním. Zákonnost platebních výměrů byla potvrzena jak odvolacím orgánem, tak následně soudem. Nelze tedy nyní dovodit, že by byly dány podmínky pro řízení o žalobě na nečinnost finančního úřadu. Pro úplnost krajský soud k otázce neplatnosti platebních výměrů odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96 (č. 793/2006 Sb. NSS) a dále na rozsudek ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003 - 216 (č. 212/2004 Sb. NSS.). Za této situace nebyly podle krajského soudu dány podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a proto žalobu podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel kasační stížnost, ve které namítal, že krajský soud neměl jeho žalobu odmítnout, ale měl ji věcně projednat a zabývat se otázkou, zda platební výměry jsou neplatné ve smyslu ust. § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků a zda finanční úřad svou nečinností spočívající v nevydání rozhodnutí neporušuje zákon. V této souvislosti poukázal jednak na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2004, sp. zn. III. ÚS 178/04, ze kterého vyplývá, že je v pravomoci krajského soudu přezkoumat, zda byly splněny podmínky pro ověření neplatnosti předmětných platebních výměrů, a jednak na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 006, č. j. 2 Ans 6/2005 - 53 a ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Ans 3/2007 - 82, kterými bylo rozhodnuto o kasačních stížnostech směřujících proti rozsudkům krajského soudu, v nichž bylo k žalobě podané podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. zkoumáno, zda rozhodnutí je či není neplatné podle ust. § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků. Pokud by tedy chtěl Nejvyšší správní soud přisvědčit tomu, že žaloba měla být odmítnuta, pak by se odchýlil od předchozí judikatury, a věc by měla být předložena rozšířenému senátu. K tomu stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 – 53, a rozsudek ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 – 44, s tím, že není správný názor Nejvyššího správního soudu, hodlá–li se odchýlit od své dřívější judikatury, poněvadž ten nyní spočívá i v neakceptování judikatury Ústavního

soudu, konkrétně usnesení ze dne 6. 10. 2004, sp. zn. III. ÚS 178/04. Rozhodl–li o věci již Ústavní soud, neměl by Nejvyšší správní soud postoupit věc rozšířenému senátu, ale měl by ji posoudit v kontextu s rozsudky 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, a citovaným usnesením Ústavního soudu. Opačný výklad by vedl ke ztrátě právní jistoty v předvídatelnost soudního rozhodování. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, pokud se Nejvyšší správní soud přikloní k rozsudkům 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. Pro případ, že se přikloní k právnímu názoru obsaženému v napadeném usnesení, navrhl stěžovatel předložení věci rozšířenému senátu.

Finanční úřad se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci krajským soudem a uvedl, že považuje právní úvahu a závěry obsažené v napadeném usnesení za správné. Kasační stížnost, resp. důvody, které stěžovatel uvedl na podporu svých tvrzení, má finanční úřad za irelevantní, a navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné nejprve uvést, že v dané věci rozhoduje o kasační stížnosti stěžovatele již potřetí. Poprvé rozsudky ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84 a č. j. 7 Afs 100/2004 - 90, zrušil usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby proto, že si krajský soud neujasnil, zda se stěžovatel podanými žalobami domáhal ochrany před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), nebo ochrany proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud žaloby opět odmítl, neboť dospěl k závěru, že i přes výzvu a poučení soudu, nesplňují všechny podmínky pro to, aby se jimi soud mohl zabývat meritorně. Rovněž tato usnesení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 9. 2007, č. j. 7 Afs 112/2006 – 103, zrušil s tím, že vady žalob byly v řízení před krajským soudem odstraněny, a je proto třeba, aby krajský soud v dalším řízení posoudil, zda se v daném případě jedná o nečinnost finančního úřadu podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. či nikoliv.

V dané věci bylo pro rozhodnutí stěžejní posoudit procesní postup soudu v řízení o žalobě proti nečinnosti finančního úřadu, který neověřil podle ust. § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků splnění podmínek neplatnosti platebních výměrů. Vzhledem k nejednotnosti judikatury Nejvyššího správního soudu, byla tato otázka v souladu s ust. § 17 s. ř. s. řešena rozšířeným senátem, který rozhodl usnesením ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164 (přístupné na www.nssoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítal, že krajský soud neměl jeho žalobu odmítnout, ale měl se jí věcně zabývat. Ve výše citovaném usnesení dospěl rozšířený senát k závěru, že *„ustanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu*

řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení." (viz bod 25 cit. usnesení). Ze shora uvedeného vyplývá, že pokud se krajský soud v napadeném usnesení s otázkou nečinnosti finančních orgánů věcně vypořádal, a přesto žalobu stěžovatele odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Napadené usnesení je proto ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelné. Tato stížní námitka je tedy důvodná.

Rovněž k otázce, zda soud v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu může zkoumat splnění podmínek pro ověření neplatnosti rozhodnutí finančních orgánů, se vyjádřil rozšířený senát v citovaném usnesení. Dospěl k závěru, že „*ověření neplatnosti rozhodnutí podle § 32 odst. 7 daňového řádu je svou podstatou nápravným prostředkem dozorčího práva, na jehož užití a výkon není právní nárok. V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. nejsou soudy rozhodující ve správním soudnictví oprávněny uložit správci daně povinnost vydat rozhodnutí o ověření neplatnosti (dodatečného) platebního výměru. Sdělení správce daně, jímž informuje žadatele o tom, že podmínky pro ověření neplatnosti neshledal, není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Neplatnost rozhodnutí podle § 32 odst. 7 daňového řádu může daňový subjekt namítat v odvolání proti (dodatečnému) platebnímu výměru, a poté případně v žalobě proti rozhodnutí o odvolání u soudu ve správním soudnictví.*" (viz bod 46 cit. usnesení). Pokud tedy stěžovatel namítal, že se krajský soud měl vypořádat s otázkou, zda předmětné platební výměry jsou neplatné ve smyslu ust. § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, je tato jeho argumentace neopodstatněná. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na citované usnesení rozšířeného senátu.

Ze soudního spisu dále Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud poté, co byla jeho předchozí odmítavá usnesení Nejvyšším správním soudem zrušena, spojil usnesením ze dne 5. 3. 2008, č. j. 31 Ca 222/2007 - 110 věci vedené pod sp. zn. 31 Ca 222/2007 a 31 Ca 223/2007 ke společnému řízení. Výrok napadeného usnesení nicméně zní „[ž]aloba se odmítá" a rovněž v jeho záhlaví krajský soud uvedl, že rozhodoval o „žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu". V odůvodnění napadeného usnesení jsou oproti tomu zmiňovány obě předmětné žaloby. Krajský soud tedy rozhodl pouze o jedné ze dvou žalob stěžovatele, přičemž z napadeného usnesení není seznatelné, o které. Tím, že nevyčerpal celý předmět řízení, zatížil krajský soud řízení další vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, přičemž k této vadě přihlédl Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s.

Ze shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud právním názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu