U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **JUDr. Ing. V. K.**, zastoupeného Mgr. Jakubem Kotrbou, advokátem se sídlem Olivova 1116/6, Říčany, adresa pro doručování Těšnov 1/1059, Praha 1, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu**, se sídlem Štěpánská 28, Praha 1, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2010, č. j. 6 A 91/2010 – 26,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a odůvodnění usnesení městským soudem

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále i „stěžovatel“) usnesení Městského soudu v Praze, jímž soud zastavil řízení podle § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobce vzal žalobu zpět. Důvodem jejího zpětvzetí byla skutečnost, že žalovaný již vydal rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhal. Žaloba se tak stala bezpředmětnou. Výrokem č. II pak soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] V odůvodnění usnesení soud zvažoval, zdali žalobci náleží náhrada nákladů řízení. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Soud uzavřel, že v daném případě žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalobce se totiž domáhal vydání rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru na daňové penále čj. 256863/09/008913109358 ze dne 13. 10. 2009. Toto rozhodnutí již bylo vydáno žalovaným dne 22. 4. 2010, pod čj. 5516/10-1500-106932. Žalobce však v žalobě (ze dne 20. 4. 2010)

tvrdil, že žalovaný měl rozhodnutí vydat nikoliv ve lhůtách stanovených interním pokynem finančních orgánů D-308 o stanovení lhůt, podle něhož lhůta pro vyřízení odvolání činí šest měsíců, ale měl postupovat podle lhůt určených správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.), tedy bezodkladně, nejpozději však ve lhůtě 30 dnů.

[3] Soud uzavřel, že odvolání bylo podáno dne 22. 10. 2009 a žalovaný o něm rozhodl dne 22. 4. 2010 (tedy do šesti měsíců, jak interní pokyn stanoví), bylo o něm rozhodnuto včas. Žaloba na nečinnost žalovaného by tedy nemohla být úspěšná (rozhodnutí bylo vydáno ve stanovených lhůtách). Žalovaný sice rozhodl o odvolání až po podání žaloby k soudu, ale rozhodl ve lhůtě stanovené Pokynem D-308, proto nelze takový stav podřadit pod zákonem stanovený předpoklad (chování žalovaného v důsledku podání žaloby) a žalobci tedy nenáleží právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti nečinnosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného k ní

[4] Kasační stížnost podal stěžovatel pro nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Namítal především, že soud nesprávně do záhlaví usnesení uvedl, že žalobce byl zastoupen Mgr. Jakubem Hajdučíkem, ačkoliv z předložené plné moci vyplývá, že jej zastupovala Auditorská a daňová kancelář s. r. o., jejímž jménem Mgr. Hajdučík jednal. Zdůraznil, že měl-li soud za to, že právnická osoba nemůže být zástupcem, měl vyslovit nepřípustnost zastoupení.

[5] Předmětem kasační stížnosti žalobce učinil i otázku přípustnosti zastoupení právnickou osobou oprávněně poskytující daňové poradenství. Společnost soudu doložila své oprávnění poradenství vykonávat a může být, dle přesvědčení stěžovatele, zástupcem v řízení před správním soudem.

[6] Nezákonným je nadto výrok o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel tvrdí, že žalovaný měl povinnost rozhodnout o odvolání ve lhůtě, která je stanovena správním řádem (tedy bezodkladně, nejdéle však do třiceti dnů) a ne ve lhůtě šesti měsíců od podání odvolání, jak stanoví Pokyn D - 308. Pokyn je nezákonný. Pokud totiž speciální procesní předpis nestanoví lhůtu pro úkony správce daně, pak je nutno analogií iuris dospět k závěru, že platí lhůty upravené v obecném procesním předpisu, kterým je správní řád a jeho § 71. Pokyn D-308 je pouhým interním vodítkem, které zavazuje pouze pracovníky uvnitř systému (správce daně), ale pro účastníky řízení je zcela nerelevantním předpisem. Účastníci řízení jím tedy nemohou být vázáni a naopak mohou očekávat, že jejich věci budou vyřizovány ve lhůtách, které jsou upraveny obecným předpisem, který se k této materii váže. V této souvislosti poukázal stěžovatel na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 - 110, který přijal aplikaci lhůt určených správním řádem i pro účely institutů daňového řízení.

[7] Žalovaný byl tedy nečinný, v zákonem stanovené lhůtě nerozhodl. Rozhodl pouze ve lhůtě stanovené interním pokynem. Z toho důvodu mu měly být přiznány náklady řízení ve výši 8760 Kč. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s výrokem i odůvodněním napadeného usnesení, upozornil na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, vztahující se k posouzení lhůt pro vyřízení odvolání, a navrhl, aby soud kasační stížnost jako zcela nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 s. ř. s. v obecné rovině; z ustálené judikatury kasačního soudu však vyplývá, že směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, či zastavení řízení, lze uplatnit pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz především rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tak kromě nezákonnosti samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu zahrnuje též procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Tento důvod nezahrnuje eventuální pochybení žalovaného správního orgánu pokud jde o výklad hmotného nebo procesního práva, resp. dokonce pochybení jiných správních orgánů v řízeních předchozích (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Afs 149/2008 - 83). Nerozhodl-li totiž městský soud ve věci samé, ale řízení zastavil, nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se v řízení o kasační stížnosti případnými jinými důvody uvedenými stěžovatelem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38). Nejvyšší správní soud tedy zkoumal napadené rozhodnutí v mezích kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je nepřípustná.

[10] Obecně lze konstatovat, že kasační stížnost je přípustná proti každému rozhodnutí, není-li v zákoně stanoveno jinak (§ 102 s. ř. s.). Výluku z přípustnosti kasační stížnosti připouští mj. § 104 odst. 2, který normuje, že kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná. Znamená to, že napadá-li stěžovatel pouze výrok o nákladech řízení, aniž by napadal výrok rozhodnutí o věci samé, je taková stížnost nepřípustná.

[11] Jak uvedeno v rekapitulaci kasační stížnosti (body 4. až 6.), jejím obsahem však nebylo zpochybnění výroku usnesení, kterým soud řízení o žalobě zastavil. Naopak, stěžovatel sám zopakoval, že žaloba byla vzata skutečně zpět, a to pro pozdější chování žalovaného - ten totiž vydal žalobou požadované rozhodnutí a žaloba se tak stala bezpředmětnou. Výrok, týkající se zastavení řízení, zůstal kasační stížností nedotčen; stěžovatel jej nenapadl.

[12] Je sice skutečností, že stěžovatel zpochybnil záhlaví (návětí) usnesení, upozornil, že v něm soud uvedl špatně osobu zástupce; žalobce zmocnil k zastupování mj. i v řízeních před soudy obchodní společnost Auditorská a daňová kancelář s. r. o., jejímž jménem má vykonávat daňové poradenství Mgr. Jakub Hajdučík, soud do záhlaví usnesení však uvedl pouze jméno Mgr. Jakuba Hajdučíka.

[13] Ačkoliv Nejvyšší správní soud souhlasí, že správným vyjádřením označení zástupce v záhlaví usnesení by bylo označení uvedené právnické osoby, nejedná se o kasační výtku,

která by mířila do výroku rozhodnutí; výtka mířící do záhlaví rozhodnutí, aniž by stěžovatel tvrdil vliv na zákonnost rozhodnutí jako celku, je tedy nepřípustnou. Ostatně z průběhu celého soudního řízení je zřejmé, že soud bral v úvahu podání žalobcova zástupce (obchodní společnosti Auditorská a daňová kancelář s. r. o.) a jemu také své písemnosti řádně doručoval. Hypoteticky a obecně vznesená otázka přípustnosti zastupování právnickou osobou je nepřípustnou kasační námitkou; netýká se rovněž výroku rozhodnutí rozhodnutí a soud ji proto odmítl.

[14] Další (a současně poslední) kasační výtkou byl žalobcův nesouhlas s nepřiznáním nákladů řízení o kasační stížnosti. K problematice přípustnosti kasační stížnosti, mířící výhradně do výroku o nákladech řízení se velmi podrobně vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007 - 64. Uvedl, že *„Podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení. Jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřípustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, č. j. 4 Ans 1/2004 - 53, podle něhož „nelze za stávající právní úpravy ve správním soudnictví napravit soudem rozhodujícím o kasační stížnosti případné nesprávné rozhodnutí krajských soudů o nákladech řízení, pokud není současně kasační stížností napaden též výrok o věci samé“). Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná. Právě situace, kdy kasační stížnost směřuje jak do výroku o věci samé, tak do výroku o nákladech řízení, působí výkladové problémy. Ty jsou způsobeny především zjištěním, že účastníci, kteří v rozhodnutí krajského soudu nejsou spokojeni pouze s výrokem o nákladech řízení, se možnosti dosáhnout kasační stížností na tento výrok, domáhají podáním kasační stížnosti směřující též do výroku o věci samé.*
[P]rávní názor zaujatý rozšířeným senátem vychází rovněž z nutnosti dodržování zásady nezatěžovat Nejvyšší správní soud podružným rozhodováním, když vylučuje z přezkumu nejen kasační stížnosti, směřující toliko proti výroku o nákladech řízení, ale i ty, které sice obsahují námitky proti výroku o věci samé, avšak ty jsou z hlediska ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné. Je-li kasační stížností zahájeno řízení, ať již jsou uplatněné námitky proti výroku o věci samé důvodné či nikoliv, není zde žádného zákonného podkladu k tomu, aby nebyl přezkoumán též výrok o nákladech řízení. Možnost takového přezkumu není v rozporu ani s požadavkem nezatěžovat Nejvyšší správní soud rozhodováním o bagatelních věcech, když se věcí samotnou již soud zabýval. Pokud je takto zjištěna jen nesprávnost výroku o nákladech řízení, není zde zákonného důvodu takový výrok nenapravit“.

[15] Z uvedeného plyne jednoznačný závěr. Brojil-li stěžovatel kasační stížností výhradně proti výroku o nákladech řízení, aniž by zpochybňoval výrok o zastavení řízení, je taková kasační stížnost nepřípustná a soud ji odmítne.

[16] Obiter dictum (aniž by tato připomínka mohla mít jakýkoliv vliv na nyní projednávanou věc) kasační soud pouze připomíná judikaturu k pojmu „pozdější chování odpůrce“. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. platí, že *„žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení*

navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Otázkou tedy zůstává, jakou situaci je možno podřadit pod pojem „*pozdější chování odpůrce*“. K této otázce se již bohatě vyjádřila judikatura Ústavního soudu, na niž navázala i judikatura obecných soudů. V nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07 (přístupný na www.nalus.cz), ozřejmujícím přístup k jejímu vyřešení, Ústavní soud uvedl: „*Z pohledu objektivního teleologického výkladu je zřejmé, že brojí-li navrhovatel opodstatněně proti nečinnosti správního orgánu, nemůže mít relevanci pro úvahy o nákladovém výroku podané žaloby skutečnost, zda (ve vztahu k obsahu právní úpravy opožděné) vydání rozhodnutí bylo učiněno v důsledku jejího podaní či nikoliv, tedy zda žalovaný správní orgán měl o podání žaloby proti (vlastní) nečinnosti objektivní znalost. V opačném případě by ve světle argumentu per reductionem ad absurdum z toho posléze totiž (ve shodě s názorem Městského soudu v Praze) vyplývalo, že z hlediska výchozích podmínek podání návrhu by takto bez rozumných objektivních důvodů byli rozlišováni navrhovatelé, již se nota bene (za stavu „actio nata“) domáhají svého zákonného práva, s tím, že pokud po zákonem stanovené lhůtě rozhodne správní orgán o návrhu, nemající o podání žaloby proti nečinnosti vědomost, byť by i byl ex lege v prodlení s vydáním rozhodnutí, náhrada nákladů řízení se žalobci nepřiznává. Kritérium takto konstruované příčinné souvislosti pro přiznání náhrady nákladů řízení, spočívající ve vědomí „nečinného“ orgánu o podané žalobě, však předmětné ustanovení neobsahuje. Takové rozhodování by nadto záviselo, nahlíženo z perspektivy žalobce proti nečinnosti, na nahodilosti (jeho vůlí a jednáním neovlivnitelné), což je nepochybně výrazem právního stavu, jenž principům právního státu neodpovídá. Interpretaci dospívající k tomuto výsledku tedy nutno kategoricky vyloučit, neboť by zakládala absurdní nepřijatelné důsledky, kterých mohl rozumný zákonodárce stěží chtít dosáhnout (presumpce racionálního konzistentního zákonodárce) a jež se tak zcela bezpečně vymykají sociálně funkčnímu určení právní normy… Ústavní soud interpretuje ust. § 62 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. v tom smyslu, že úhrada nákladů řízení dle daného zákonného ustanovení není automatická a lze ji uložit pouze „v odůvodněných případech“ jako určitou sankci vůči tomu účastníku řízení, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal (sp. zn. III. ÚS 53/97). Dotčení základních práv stěžovatele zásahem orgánu veřejné moci, konstatované nálezem Ústavního soudu, tudíž bez dalšího nárok dle § 62 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. nezakládá;* (shodně k této otázce též např. nález ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 304/08).

[17] Ústavní soud ve svých nálezech tedy zopakoval, že není podstatné, zda správní orgán vydal (po podání žaloby) rozhodnutí s vědomostí o jejím podání či nikoliv; podstatné pro další úvahu o přiznání nákladů řízení z tohoto pohledu je tak pouze to, zda by mohla být žaloba na nečinnost správního orgánu úspěšná, či nikoliv. Jinými slovy, podmínkou aplikace § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., podle kterého má žalobce právo na náhradu nákladů řízení při zpětvzetí žaloby z důvodu chování žalovaného, je důvodnost podané žaloby.

[18] Obdobně se k této otázce vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, čj. 3 Ads 58/2008 - 54. Ten uvedl, že „*vezme-li žalobce svůj návrh zpět s tvrzením, že tak činí pro pozdější chování žalovaného, je nutno pro účely rozhodnutí o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. chování žalovaného hodnotit ve vztahu k obsahu napadeného správního rozhodnutí.* V napadeném usnesení městský soud učinil rovněž úvahu v tomto ohledu a uzavřel, že žalovaný nebyl nečinný, neboť rozhodnutí, jehož vydání se zpočátku žalobce v žalobě dovolával, vydal ve lhůtě půl roku, tedy lhůtě, která je

stanovena Pokynem Ministerstva financí D-308, který je pro správce daně závazným. Dodal, že se nadto s užitím lhůt, vyjádřených v Pokynu D-308, dle judikatury ztotožnil i Nejvyšší správní soud; ani ten nepovažuje lhůty podle zmíněného Pokynu za nezákonné.

[19] Soud dospěl k závěru, že, jakkoli jsou důvody svědčící pro přípustnost kasační stížnosti formulovány v zákoně dosti široce, nelze podřadit stěžovatelem tvrzené stížnostní důvody pod žádný z uvedených v ustanovení § 103 s. ř. s. Protože se podaná kasační stížnost opírá jen o jiné důvody než předpokládá zákon, soud ji jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[20] O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 a § 120 s. ř. s., podle kterých nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 11. května 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu