

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Správa silnic Moravskoslezského kraje, příspěvková organizace**, se sídlem Úprkova 1, Ostrava, zastoupena JUDr. Markem Křížem, Ph.D., advokátem se sídlem Masarykovo nám. 28, Karviná - Fryštát, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9 - Vysočany, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 28. 5. 2007, čj. 20 620/2007-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2010, č. j. 6 Ca 168/2007 – 36,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2010, čj. 6 Ca 168/2007 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyni bylo na její žádost zrušeno povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic pohyblivé pozemní služby a pevné služby, a to rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 3. 2001, čj. 7692/2001. Současně byla žalobkyni uložena povinnost uhradit částku ve výši 41 845 Kč za období od 1. 5. 1992 do 31. 1. 2001 z titulu poplatku za přidělené kmitočty a přidělená čísla. Toto rozhodnutí bylo následně změněno rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 9. 10. 2001, čj. 14180/2001-603, jímž bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně, a rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 27. 9. 2002, čj. 14180/2001-603/IV, které bylo vydáno po přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Těmito rozhodnutími byl zrušen výrok rozhodnutí žalovaného vztahující

se k uložení poplatkové povinnosti s tím, že poplatková povinnost je stanovena přímo v zákoně a nařízení vlády, takže o její existenci a výši není třeba vydávat rozhodnutí.

[2] Poté co žalovaný dvakrát marně přípisem vyzval žalobkyni k uhrazení nedoplatku, vydal dne 19. 3. 2007 výzvu dle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, čj. 56 429/2006-613/IV. vyř. k zaplacení nedoplatku ve výši 60 115 Kč v náhradní lhůtě. Žalobkyně se proti výzvě odvolala. Předseda Rady žalovaného však odvolání v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného žalobu k městskému soudu. Městský soud ji však odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu na základě § 70 písm. a) s. ř. s., a žaloba je tudíž nepřípustná. Městský soud dospěl k závěru, že výzva k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků není úkonem, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva a povinnosti žalobkyně. Výzva je pouze úkonem ve vymáhacím řízení. Práva žalobkyně mohou být zasažena až následným rozhodnutím ve věci samé, tj. vydáním exekučního příkazu.

II.
Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu včasnou kasační stížnost. Namítá v ní, že žalobou se domáhala jednak přezkumu napadeného rozhodnutí (výzvy), jednak přezkumu řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka je přesvědčena, že řízení neproběhlo v souladu se správním řádem a žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem o telekomunikacích a správním řádem. Stěžovatelka několikrát v průběhu řízení poukazovala na to, že rozhodnutí, jímž se žalovaný domáhal zaplacení poplatku v souladu se zákonem o telekomunikacích, nemůže mít žádné právní následky. Jelikož stěžovatelka zaplatila poplatek v souladu s výzvou k jeho dodatečnému uhrazení, nemá žalovaný důvod vést exekuci. Rozhodnutí žalovaného o odvolání proti výzvě a celé správní řízení by tak zůstaly vyloučeny ze soudního přezkumu.

[5] Stěžovatelka na závěr navrhuje, aby Nejvyšší správní soud změnil napadené rozhodnutí tak, že žaloba se neodmítá a městskému soudu se nařizuje pokračovat v řízení o žalobě.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnout jen z důvodu nezákonnosti tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., viz např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna zde cit. rozhodnutí

jsou přístupná na www.nssoud.cz]. Nezákonnost rozhodnutí může spočívat též v chybném posouzení právní otázky, zda je důvod pro odmítnutí žaloby dán (viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004 – 53). V dané věci jde o posouzení otázky, zda rozhodnutí žalovaného o odvolání proti výzvě dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nebo zda je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 písm. a) s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud se obecně k otázce přezkumu výzvy k uhrazení nedoplatku v náhradní lhůtě, vydané dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků (ve spojení s rozhodnutím druhostupňovým), vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 9. 2008, čj. 2 Afs 79/2008 – 40. Zaujal v něm stanovisko k judikatuře Ústavního soudu, reprezentované zejména nálezem sp. zn. I. ÚS 78/05 ze dne 21. 12. 2006 (N 232/43 SbNU 619), dle níž je za určitých okolností potřeba považovat tuto výzvu za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a připustit její soudní přezkum.

[10] Nejvyšší správní soud nicméně upřesnil právní názor vyslovený Ústavním soudem následujícím způsobem (zvýraznění doplněno): „Smyslem citovaných nálezů Ústavního soudu, jimiž byl v určitých případech výzvě podle § 73 odst. 1 daňového řádu přiznán charakter rozhodnutí, je nepochybně zajištění ochrany v případech, kdy ji adresát výzvy neměl v řízení vyměřovacím. *Tak je tomu právě v případech Ústavním soudem řešených, tj. tam, kde je výzva učiněna vůči subjektům, označeným za ručitele či právní nástupce poplatníka. Z tohoto hlediska je však zobecnění obsažené v nálezu sp. zn. I. ÚS 78/2005 příliš široké a nezohledňuje všechny stávající možnosti ochrany. Právě tam, kde je výzva učiněna vůči poplatníkovi (a to i vůči tomu, kterému nebyla daň řádně vyměřena), totiž nereflektuje možnost ochrany v řízení exekučním. Lze tak uzavřít, že v případě existence rozhodnutí, které nebylo stěžovateli řádně doručeno (vyjma případu, v nichž zákon doručení nepředpokládá - § 46 odst. 5 daňového řádu), se lze domáhat jeho doručení a v návaznosti na ně lze využít opravných prostředků, případně i žaloby proti rozhodnutí o dani. V případě, že by skutečně o dani nebylo vůbec rozhodnuto, jsou cestou ochrany stěžovatele námitky proti exekučnímu příkazu a případně žaloba proti rozhodnutí o nich. Ve vztahu ke stěžovateli, který je v postavení poplatníka, proto není výzva podle § 73 odst. 1 daňového řádu úkonem zasahujícím do jeho práv; nesupluje rozhodnutí o dani.* [...] *soudní přezkoumatelnost správního rozhodnutí (výzvy k uhrazení daňového nedoplatku) nelze odvozovat od toho, zda před zasláním této výzvy bylo vůči poplatníkovi vydáno rozhodnutí podle ustanovení § 32 odst. 1 daňového řádu. Pokud by totiž tento právní názor měl mít obecnější platnost, znamenalo by to, že by se procesní přípustnost žaloby dovozovala teprve od výsledku zjištění soudu (fakticky od její důvodnosti), který by se musel podrobně seznámit s průběhem předchozího řízení a zjevně by musel i provést dokazování. Konstrukce a logika ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je však odlišná. Je založena na tvrzení o zkrácení na právech v důsledku úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Přípustnost této žaloby se proto odvozuje od břemene tvrzení zásahu do právní sféry žalobce a je pak věcí meritorního posouzení, zda se toto tvrzení ukáže důvodným či nikoliv. Lze si proto představit takový právní výklad, podle něhož by každá výzva podle ustanovení § 73 odst. 1 daňového řádu představovala soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí. Tento výklad zdejší soud nepovažuje za rozumný a efektivní, protože ve svém výsledku vede toliko k násobení soudního přezkumu věcně stejných (byť procesně odlišných) žalobních námitek: směřujících proti předmětné výzvě a proti námitkám proti exekučnímu příkazu. Současně však tento výklad je vnitřně konzistentní a*

logicky udržitelný, protože nesměšuje procesní a věcnou legitimaci.“ (cit. rozsudek čj. 2 Afs 79/2008 – 40).

[11] Tento právní názor potvrdil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Afs 102/2010 – 48, a dále zejména v rozsudku ze dne 30. 10. 2009, čj. 5 Afs 90/2009 – 90, v němž shrnul rovněž dosud judikované výjimky z pravidla, že výzva dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků je ze soudního přezkumu vyloučena. Touto výjimkou je případ, kdy je výzva adresována jiné osobě, než které byla daň původně stanovena (viz nález sp. zn. I. ÚS 78/05, cit. v bodě [9] shora), nebo jde-li o daňový nedoplatek na splatné částce zálohy na daň (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 Afs 24/2009 – 71) nebo u výzvy daňovému ručiteli dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, došlo-li předtím u daňového dlužníka ke zrušení rozhodnutí ukládajícího mu zaplatit daň z převodu nemovitostí a k vydání nového rozhodnutí stanovujícího jinou výši této daně, a přitom nedošlo ve vztahu k daňovému ručiteli k vydání nové výzvy podle § 57 odst. 5 (nyní § 57a) zákona o správě daní a poplatků (rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2009, čj. 7 Afs 50/2008 – 89).

[12] Shora uvedenými východisky se Nejvyšší správní soud řídil při posuzování kasační stížnosti. Shledal přitom, že daná věc vykazuje dva specifické znaky, které jsou pro řešení sporné otázky podstatné. První z nich se týká způsobu vyměření poplatku stěžovatelce. Stěžovatelce bylo rozhodnutím ze dne 19. 7. 1999, čj. 104588/1999, uděleno povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic pohyblivé územní služby a pevné služby. Jeho součástí bylo vyměření ročního poplatku ve výši 20 400 Kč, který byl splatný do 15 dnů od prvního dne měsíce následujícího po doručení rozhodnutí žalovaného. V dalších letech byl pak splatný vždy k tomuto datu, jak plyne z výroku uvedeného rozhodnutí. S účinností od 1. 7. 2000 byly poplatky stanoveny v nařízení vlády č. 181/2000 Sb., kterým se stanoví výše poplatků za přidělené kmitočty a za přidělená čísla. Poplatek dle nové právní úpravy, který byl podstatně vyšší, nebyl stěžovatelce vyměřen žádným rozhodnutím. Dle stanoviska žalovaného vyjádřeného opakovaně v různých rozhodnutích a podáních týkajících se této věci je jeho výše určena přímo nařízením vlády.

[13] Poplatek nebyl stěžovatelce vyměřen ani při odebrání povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic. Žalovaný sice ve výroku svého rozhodnutí ze dne 12. 3. 2001 uložil stěžovatelce uhradit ve stanovené lhůtě dlužný poplatek. Předseda Rady žalovaného však rozhodnutím o odvolání zrušil tuto část výroku prvostupňového rozhodnutí s odůvodněním, že povinnost platit poplatek je stanovena přímo zákonem a jeho výše je upravena v nařízení vlády. Rovněž po přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zůstalo vyčíslení dlužné částky poplatku mimo výrok rozhodnutí. Stěžovatelka přitom neměla důvod napadnout toto rozhodnutí žalobou, neboť jeho výrokem bylo plně vyhověno její žádosti o odebrání povolení.

[14] Stěžovatelka tak s ohledem na skutkový stav věci mohla podat opravný prostředek včetně následné žaloby proti výši stanoveného poplatku jen v případě rozhodnutí ze dne 19. 7. 1999, čj. 104588/1999. Proti změně poplatku počínaje 1. 7. 2000 v návaznosti na nabytí účinnosti nařízení vlády č. 181/2000 Sb. neměla k dispozici žádné prostředky právní ochrany, neboť poplatek v nové výši jí nebyl vyměřen. Stejně tak nemohla jakkoliv napadnout vyčíslení dlužného poplatku při odebrání povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic. Nedoplatek nebyl stěžovatelce nikdy vyměřen.

[15] Dosavadní judikatura (cit. v bodě [10] a [11] shora) vylučuje výzvu dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků ze soudního přezkumu mj. s poukazem na to, že je možné domáhat se přezkumu rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu. Tato judikatura se ovšem týká daní, které jsou vždy vyměřovány rozhodnutím, jež lze podrobit soudnímu přezkumu a stává se exekučním titulem. V této situaci je skutečně neracionální připouštět soudní přezkum každého dílčího úkonu učiněného v rámci vymáhání daně, jestliže je možné zpochybnit zákonnost výše daně stanovené ve vyměřovacím řízení.

[16] V nyní posuzovaném případě byla prvním formalizovaným úkonem žalovaného vůči stěžovateli ve věci stanovení výše dlužného poplatku až výzva dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků ze dne 19. 3. 2007. Teprve proti této výzvě, v jejímž výroku je vyčíslena výše nedoplatku, bylo možné podat opravný prostředek, a napadnout tak zákonnost stanovené výše nedoplatku. Výzva má stejné materiální účinky jako vyměření nedoplatku, nejedná se o prostý úkon vymáhání nedoplatku, byť je takto formálně označen (viz rozsudek NSS čj. 7 Afs 24/2009 – 71, cit. v bodě [11] shora). Je vhodné opakovaně zdůraznit, že dle judikatury Ústavního soudu je třeba poskytnout adresátovi výzvy ochranu, které se mu nedostalo v řízení vyměřovacím.

[17] Ze spisu rovněž vyplynulo, že stěžovatelka bezodkladně po obdržení výzvy (tj. dne 27. 3. 2007) dlužnou částku v plné výši uhradila. Tím se staly veškeré další případné kroky při vymáhání nedoplatku (včetně vydání exekučního příkazu) bezpředmětné. To je druhý ze specifických znaků tohoto případu. Odepřít stěžovatelce soudní přezkum výzvy k uhrazení nedoplatku v náhradní lhůtě s odůvodněním, že je třeba vyčkat vydání exekučního příkazu, by bylo v daném případě zjevně nesmyslné. Stěžovatelka, která nedoplatek zaplatila ihned po obdržení výzvy, by se tak soudního přezkumu nedomohla nikdy. Činnost žalovaného, jakožto správce daně, by se zcela vymkla soudní kontrole, což je v právním státě nepřípustné. Aby se stěžovatelka domohla soudního přezkumu, byla by nucena pokračovat v prodlení s placením nedoplatku až do doby vydání exekučního příkazu (resp. rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu), narůstala by výše úroku z prodlení dle § 63 zákona o správě daní a poplatků. Stěžovatelka se tedy chovala ekonomicky racionálně, uposlechla výzvy žalovaného a nedoplatek okamžitě uhradila. Takový postup, který je z pohledu zákona o správě daní a poplatků (a práva obecně) žádoucí, nemůže být stěžovatelce na újmu a zabránit jí v přístupu k soudu.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že s ohledem na specifika daného případu je třeba považovat výzvu dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků k uhrazení nedoplatku v náhradní lhůtě za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti stěžovatelky. Nejedná se tedy o úkon, který by byl ze soudního přezkumu vyloučen na základě § 70 písm. a) s. ř. s.

IV.
Závěr a náklady řízení

[19] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského

soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[20] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 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 6. dubna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu