

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **I. J.,** zastoupeného Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovaným: **1) Generální ředitelství cel,** se sídlem Budějovická 7, Praha 4, **2) Celní ředitelství Praha,** se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, **3) Celní úřad Praha 1,** se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správních orgánů, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 Ca 25/2008 - 111,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaným **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovené advokátce žalobce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2880 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I.

1. Žalovaný 3) doměřil žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 4. 4. 2002, čj. Z-4959/00/PV celní dluh ve výši 389 784 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto výměru žalovaný 2) zamítl rozhodnutím ze dne 11. 4. 2003, čj. 6347/02-01.

2. Poté žalobce podal dne 6. 6. 2003 proti dodatečnému platebnímu výměru „*odvolání (rozklad)*“. Po upřesnění žalobce, že podává rozklad, žalovaný 2) sdělil žalobci přípisem ze dne 23. 9. 2003, že zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, nezná pojem „*rozklad*“, a odkázal žalobce na celní úřad, který napadené rozhodnutí vydal, pro případ, že žalobce zamýšlel navrhnout použití mimořádných opravných prostředků.

3. Dne 6. 4. 2004 žalovaný 3) vydal exekuční příkaz, protože žalobce nezaplatil ani v náhradní lhůtě stanovené výzvou ze dne 28. 5. 2002 vykonatelný nedoplatek vyměřený dodatečným platebním výměrem ze dne 4. 4. 2002. Námitku žalobce podanou proti tomuto exekučnímu příkazu žalovaný 3) zamítl rozhodnutím ze dne 26. 8. 2005, čj. 11342/05-1761-021, z důvodu odložení daňové exekuce, o kterém žalovaný 3) rozhodl dne 20. 6. 2005.

4. Žalovaný 2) vydal dne 27. 9. 2004 „*deklaratorní rozhodnutí*“ čj. 14132/04-21, v němž uvedl, že jsou splněny podmínky neplatnosti rozhodnutí ze dne 11. 4. 2003, čj. 6347/02-01, kterým žalovaný 2) zamítl odvolání žalobce. Žalovaný 2) zjistil z Ústřední evidence podnikatelů podnikajících podle živnostenského zákona, že žalobce ukončil svou podnikatelskou činnost dne 30. 5. 2000. Rozhodnutí ze dne 11. 4. 2003 proto bylo vydáno s chybným označením příjemce, což má za následek jeho neplatnost podle § 32 odst. 2 písm. c) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

II.1

5. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 11. 4. 2003, čj. 6347/02-01, žalobu u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 19. 7. 2005, čj. 6 Ca 101/2004 - 91, odmítl pro opožděnost. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti usnesení městského soudu rozsudkem ze dne 22. 2. 2006, čj. 1 Afs 127/2005 - 105.

6. Následně žalovaný 1) rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007, čj. 2006/174B/02, zamítl žádost žalobce ze dne 19. 12. 2005 o přezkum rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 11. 4. 2003.

II.2

7. Poté žalobce podal dne 25. 2. 2008 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaných 1) až 3). Městský soud usnesením ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 Ca 25/2008 - 111, odmítl žalobu pro nedostatek podmínek řízení.

8. Žalobce podle městského soudu nenaplnil předpoklady žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ve vztahu k žalovaným 1) a 2). Žalobce se domáhal ochrany proti nečinnosti celních orgánů v řízeních, která byla vedena podle daňového řádu [viz § 320 odst. 1 písm. c) celního zákona], proto mohl využít prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 34c daňového řádu, což neučinil. Za podnět předvídaný uvedeným ustanovením nelze považovat podání ze dne 26. 4. 2007 a ze dne 13. 2. 2008, která žalobce adresoval žalovanému 2). V podání ze dne 26. 4. 2007 žalobce žádal o uvolnění zablokovaných účtů, proplacení nákladů za právní služby a zaplacení částky 280% diskontní úrokové sazby podle § 73 odst. 10 daňového řádu. V podání ze dne 13. 2. 2008 žalobce pouze přiložil

ověřené kopie rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 11. 4. 2003 a ze dne 27. 9. 2004. Tato podání svým obsahem neodpovídala podnětu podle § 34c daňového řádu.

9. Žaloba nesplňovala podmínky řízení ani ve vztahu k žalovanému 3), protože v řízení o žalobě proti nečinnosti městský soud nemůže uložit žalovanému 3), aby vydal rozhodnutí konkrétního obsahu – v tomto případě se žalobce domáhal vydání rozhodnutí, jímž by byl zrušen exekuční příkaz.

III.

10. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

11. Stěžovatel byl přesvědčen, že využil všech prostředků ochrany proti nečinnosti správních orgánů, které však zůstaly nečinné. Na podporu svého tvrzení zrekapituloval průběh řízení před celními orgány a upozornil na svá podání.

12. Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že v záhlaví rozhodnutí ze dne 11. 4. 2003, jímž žalovaný 2) zamítl jeho odvolání, byl nesprávně označen jako „*I. J., S. 14/947, P.*“. Na této adrese se však stěžovatel nezdržoval, resp. nebyl hlášen od roku 1996. Žalovaný 2) proto porušil § 32 odst. 2 písm. c) daňového řádu. Stěžovatel upozornil na neplatnost zmiňovaného rozhodnutí již v námitkách, které podal proti exekučnímu příkazu, a zároveň požádal o přezkum řízení.

13. Neplatnost rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 11. 4. 2003 potvrdil sám žalovaný 2) v deklaratorním rozhodnutí ze dne 27. 9. 2004. Toto rozhodnutí však stěžovatel nikdy neobdržel od žalovaného 2) ani od žalovaného 3). Získal jej až prostřednictvím soudu v rámci soudního přezkumu jiných rozhodnutí. Podle stěžovatele žalovaný 2) potvrdil zmiňovaným deklaratorním rozhodnutím také neplatnost dodatečného platebního výměru a navazujících rozhodnutí, zejména exekučního příkazu ze dne 6. 4. 2004. Vzhledem k tomu, že stěžovatel dosud neobdržel řádné rozhodnutí žalovaného 2) o odvolání, které podal proti dodatečnému platebnímu výměru, je exekuční příkaz neplatný. Podle stěžovatele měl žalovaný 3), resp. žalovaný 2) zrušit exekuční příkaz i zablokování účtů stěžovatele.

14. Stěžovatel podal dne 19. 12. 2005 u žalovaného 1) žádost o přezkum z důvodu nečinnosti celních orgánů. Žalovaný 1) však zamítl tuto žádost rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007 a zcela pominul výše uvedené deklaratorní rozhodnutí žalovaného 2).

15. Z napadeného rozsudku stěžovateli nevyplynulo, které další prostředky ochrany proti nečinnosti měl využít před podáním žaloby.

IV.

16. Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s argumentací městského soudu. Žalovaný 1) a žalovaný 3) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

17. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

18. Kasační stížnost není důvodná.

19. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že stěžovatel nevyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti vyplývající z procesního předpisu platného pro řízení u správního orgánu, proto nesplnil podmínky žalobní legitimace podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

20. Podmínka stanovená v § 79 odst. 1 s. ř. s. vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů a má zabránit soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je třeba vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici před správním orgánem. Tato zásada je obecně vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob upřesněna v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. (blíže viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007 - 100, č. 1683/2008 Sb. NSS, či ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 Ans 3/2011 - 358, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

21. Řízení, v němž byl stěžovateli doměřen celní dluh, probíhalo podle daňového řádu na základě § 320 odst. 1 písm. c) celního zákona. Stěžovatel mohl využít prostředků na ochranu proti nečinnosti, které mu nabízel daňový řád, konkrétně jeho § 34c. Teprve tehdy, neuspěl-li by stěžovatel s podnětem podle § 34c daňového řádu, nastoupila by ochrana prostřednictvím moci soudní. Povinnost využít prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 34c daňového řádu byl v posuzované věci nezbytnou podmínkou pro podání žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. To platí, i když daňový řád ponechává užití zmiňovaného prostředku ochrany proti nečinnosti na vůli daňového subjektu (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2007 - 53, č. 1348/2007 Sb. NSS).

22. Nejvyšší správní soud souhlasil s městským soudem, že podání stěžovatele ze dne 26. 4. 2007 a ze dne 13. 2. 2008 svým obsahem neodpovídala podnětu předvídanému § 34c daňového řádu. Ačkoliv § 34c daňového řádu nestanovil formu ani obsah podnětu, který je proto třeba považovat za *jiné podání* ve smyslu § 21 odst. 3 daňového řádu (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, čj. 1 Ans 1/2008 - 50), nelze se domnívat, že je možné za tento podnět považovat podání jakéhokoliv obsahu. Z podání daňového subjektu musí být především zřejmé, že směřuje proti nečinnosti správce daně. Podání, která učinil stěžovatel dne 26. 4. 2007 a dne 13. 2. 2008, nijak nenamítala nečinnost správce daně. Jak uvedl i městský soud, obsahem podání ze dne 26. 4. 2007 byla žádost stěžovatele o uvolnění zablokovaných účtů, proplacení nákladů za právní služby a zaplacení částky 280 % diskontní úrokové sazby podle § 73 odst. 10 daňového řádu. Obsahem podání ze dne 13. 2. 2008 byly ověřené kopie rozhodnutí žalovaného 2) vydaných v předchozím řízení. V kasační stížnosti pak stěžovatel nenabídl argumenty, které by svědčily o nesprávném posouzení této otázky městským soudem.

23. Dále stěžovatel tvrdil, že dne 19. 12. 2005 podal žádost o přezkum rozhodnutí z důvodu nečinnosti celních orgánů. Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 24. 1. 2007, jímž žalovaný 1) nepovolil přezkum, vyplývá, že se jednalo o žádost o věcný přezkum rozhodnutí podaný podle § 55b daňového řádu, nikoliv o prostředek ochrany proti nečinnosti. Stěžovatel navíc podal zmiňovanou žádost ještě v době, kdy v daňovém řádu neexistovala úprava, která by daňovému subjektu umožňovala podat podnět, jímž by upozornil nejblíže nadřízeného správce daně, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů. Ustanovení § 34c bylo do daňového řádu vloženo novelou provedenou zákonem č. 230/2006 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 6. 2006. V době do 31. 5. 2006 proto § 79 odst. 1 s. ř. s. zakládal přímou aktivní legitimaci pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 5 Ans 4/2008 - 93). Této možnosti ale stěžovatel nevyužil a žalobu podal až dne 25. 2. 2008, kdy již bylo možné požadovat, aby daňový subjekt před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. vyčerpal prostředek ochrany proti nečinnosti stanovený daňovým řádem.

24. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že vyčerpal všechny dostupné prostředky ochrany. Za nedůvodnou zdejší soud považoval i námitku, že městský soud neuvedl, které další prostředky ochrany měl stěžovatel využít. Z odůvodnění usnesení městského soudu je naopak zřejmé, že prostředkem ochrany proti nečinnosti, jehož stěžovatel nevyužil, měl být § 34c daňového řádu.

25. Námitkou stěžovatele poukazující na neplatnost rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 11. 3. 2004 a s ní spojenou nečinnost správních orgánů, se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože městský soud odmítl žalobu pro nedostatek podmínek řízení, čímž je vymezen i rozsah přezkumu před Nejvyšším správním soudem (srov. také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008 - 164, č. 2181/2011 Sb. NSS).

26. Lze shrnout, že městský soud správně posoudil nedostatek podmínek řízení o ochraně proti nečinnosti správních orgánů spočívající v nevyčerpání prostředků ochrany daných daňovým řádem. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

27. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovaným, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

28. Stěžovateli byla městským soudem ustanovena zástupkyně z řad advokátů Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokátky částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 2400 Kč. Tuto částku pak soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšil o částku 480 Kč připadající na náhradu daně z přidané hodnoty, kterou je ustanovená advokátka z odměny za zastupování jako plátce povinna odvést. Částka v celkové výši 2880 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 19. března 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu