

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobce J. H.,** zastoupeného JUDr. Milanem Hulíkem, advokátem se sídlem Praha 1, Bolzanova 1, proti **žalovanému Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu, se sídlem Praha 1, Štěpánská 28**, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2003, č. j. 28 Ca 776/2002 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2003, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu ze dne 23. 7. 2002, č. j. FŘ-7787/11/01. Citovaným rozhodnutím správního orgánu nebylo povoleno podle ust. § 55b zákona č. 337/1992 Sb. přezkoumání dodatečného platebního výměru na základ daně, daň a ztrátu z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998 vydaného Finančním úřadem pro Prahu 1 dne 28. 12. 1999, č. j. 207892/99/001511/5387. V odůvodnění Městský soud v Praze uvedl, že nemohl žalobu věcně projednat, neboť se jedná o návrh nepřípustný. Vycházel přitom ze skutečnosti, že řízení podle ust. § 55b zákona č. 337/1992 Sb. je řízením o mimořádném opravném prostředku, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Řízení se v daném případě rozpadá do dvou fází. V prvé se rozhoduje (na vyšším stupni soustavy finančních orgánů) o tom, zda přezkoumání vůbec bude povoleno či nařízeno. Ve druhé fázi pak, a to jen tam,

kde přezkoumání povoleno či nařízeno je, o tom, zda původní přezkoumávané rozhodnutí bude změněno či zrušeno. Tato druhá fáze probíhá u orgánu, který původně rozhodl v posledním stupni. Shledá-li orgán, který má rozhodnout o povolení nebo nařízení přezkumu, že pro přezkoumání nejsou důvody, žádost zamítne. Věcně jde o totéž jako v řízení o podnětu k přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení podle § 65 správního řádu. Zatímco v řízení podle správního řádu je nedůvodná žádost odložena pouhým intimátem – sdělením úřadu straně, v daňovém řízení je vydáno formální procesní rozhodnutí o nepovolení přezkoumání. Formalizovaný způsob odložení nedůvodného podnětu však nic nemění na charakteru řízení a z něj vyšlého rozhodnutí. Takovéto rozhodnutí nezasahuje do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce, neboť jím správní orgán jen vyjádřil, že se věcí dále zabývat nebude. Rozhodnutí proto nesplňuje charakteristiku ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a je s ohledem na ust. § 70 písm. a) s. ř. s. z přezkumu vyloučeno. K výše uvedeným podstatným důvodům pro odmítnutí návrhu pak Městský soud v Praze na okraj uvedl, že žaloba proti napadenému rozhodnutí byla podána opožděně, neboť k doručení tohoto rozhodnutí došlo na základě fikce dnem 9. 8. 2002, žaloba však byla podána až dne 15. 11. 2002.

V podané kasační stížnosti dovozuje stěžovatel důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky Městským soudem v Praze. Stěžovatel má za to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2002 je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a stěžovatel se jím cítí být zkrácen na svých právech, neboť pouze při přezkumu tohoto rozhodnutí by bylo možno opravit účetní chybu, ke které prokazatelně došlo, i uplatnit odpočet ztráty. Odmítnutí žaloby považuje stěžovatel za odmítnutí práva na spravedlivý proces, které je stěžovateli zaručeno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dále stěžovatel namítá, že současná úprava správního soudnictví v České republice neodpovídá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé a nikoliv jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. Jinak řečeno, nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Současný systém správního soudnictví musí poskytovat soudní ochranu před nezákonnými rozhodnutími, postupy i zásahy veřejné správy, neboť to vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Tuto úlohu správního soudu nemůže v žádném případě suplovat Ústavní soud. Stěžovatel také zpochybňuje závěr o opožděnosti žaloby, neboť podle něj uložení napadeného správního rozhodnutí nemělo účinky doručení, neboť v této době stěžovatel pobýval na jiném místě z důvodu řádné dovolené. Důkaz o tom může stěžovatel na výzvu správního soudu předložit. Z uvedených důvodů navrhl, aby usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2003 bylo zrušeno a tomuto soudu uloženo ve věci rozhodnout.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dodatečný platební výměr č. 990002974 na základ daně, daň a ztrátu z příjmů fyzických osob za zdaňovací období kalendářního roku 1998 byl vydán Finančním úřadem pro Prahu 1 dne 28. 12. 1999 a doručen stěžovateli dne 19. 1. 2000. Proti tomuto platebnímu výměru nebylo podáno odvolání a dne 21. 2. 2000 nabyl právní moci. Žádost o přezkoumání tohoto platebního výměru podal stěžovatel dne 25. 7. 2001. Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu o této žádosti rozhodlo žalobou napadeným rozhodnutím dne 23. 7. 2002 a přezkum nepovolilo. Toto rozhodnutí převzal stěžovatel osobně na Finančním úřadu pro Prahu 1 dne 16. 10. 2002. Jiný doklad o doručení se ve spisu nenachází.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu stížních bodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl posléze k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen rozhodnutí) domáhat se žalobou zrušení takového rozhodnutí popř. vyslovení jeho nicotnosti.

S ohledem na použitou legislativní zkratku lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu cit. ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti v oblasti veřejné správy. Ust. § 70 písm. a) s. ř. s. pak stanoví, že ze soudního přezkoumávání jsou vyloučeny úkony správního orgánu jež nejsou rozhodnutími. Nic na tom nemění skutečnost, že z formálního hlediska tyto úkony rozhodnutími jsou, pouze však nejsou takovými rozhodnutími jak je definuje ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě takovým úkonem je však rozhodnutí žalovaného, jehož přezkumu se stěžovatel domáhá. Zákon o správě daní a poplatků umožňuje daňovému subjektu podat proti rozhodnutí správce daně řádné opravné prostředky a tzv. mimořádné opravné prostředky, mezi nimiž je zařazeno i přezkoumávání daňových rozhodnutí podle § 55b cit. zákona. V řízení o přezkoumávání daňových rozhodnutí může být vadné pravomocné rozhodnutí zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno, a to na základě žádosti daňového subjektu nebo z vlastního podnětu kteréhokoliv správce daně. Rozhodnutí o tom, zda přezkoumání bude povoleno nebo nařízeno, vydává vždy instančně vyšší správce daně. Proti takovému rozhodnutí není přípustný opravný prostředek. Je-li přezkoumání povoleno nebo nařízeno, má odkladný účinek vůči rozhodnutí přezkoumávanému. Po povolení nebo nařízení přezkumu provádí nové řízení správce daně, který rozhodl v posledním stupni. Proti novému rozhodnutí ve věci se lze odvolat. Z uvedeného je zřejmé, že rozhodovací proces zde probíhá ve dvou fázích. V prvé se rozhoduje o tom, zda přezkoumávání vůbec bude povoleno či nařízeno, ve druhé fázi pak o tom, zda původní přezkoumávané rozhodnutí bude změněno nebo zrušeno. Je zřejmé, že shledá-li orgán, který má rozhodnout o povolení nebo nařízení přezkumu, že pro přezkoumání nejsou důvody, žádost zamítne popř. přezkoumání nepovolí. Ve shodě s odůvodněním usnesení Městského soudu v Praze tak Nejvyšší správní soud uvádí, že věcně jde v řízení podle ust. § 55b zák. č. 337/1992 Sb. o totéž jako v řízení o podnětu k přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení podle § 65 zák. č. 71/1967 Sb. Zatímco však v řízení podle správního řádu je nedůvodná žádost odložena pouhým sdělením, v daňovém řízení je vydáno formální procesní rozhodnutí o nepovolení přezkoumání. Formalizovaný způsob odložení nedůvodného podnětu však nic nemění na charakteru řízení, který vyplývá ze zákona. Jde o tu o mimořádný opravný prostředek z oblasti dozorčího práva, nikoliv o skutečný opravný prostředek, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Rozhodnutím o nepovolení přezkoumání tak nebyla stěžovateli žádná práva založena, změněna, zrušena či závazně určena. K rozhodnutí o daňové povinnosti došlo již předchozím rozhodnutím – platebním výměrem Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 28. 12. 1999. Nejvyšší správní soud proto dospěl ke shodnému závěru jako Městský soud v Praze a má za to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2002 je s ohledem na ust. § 70 písm. a) s. ř. s. z přezkumu vyloučeno. O této otázce ostatně rozhodl Nejvyšší správní soud shodně již ve svém usnesení ze dne 24. 4. 2003 č. j. 6 A 153/2002 – 18, jež bylo uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 14/2003. Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele, že odmítnutí žaloby je odmítnutím práva na spravedlivý proces a ve svém důsledku tedy porušením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak bylo uvedeno výše, o daňové povinnosti stěžovatele bylo rozhodnuto již

platebním výměrem Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 28. 12. 1999. Stěžovatel nevyužil zákonné možnosti podat odvolání proti tomuto platebnímu výměru a z toho vyplývající možnosti domáhat se svých práv v rámci soudního přezkumu. Právo na spravedlivý proces tedy stěžovateli nebylo upřeno, ten pouze svých práv nevyužil, ačkoliv byl o nich poučen. Rozhodnutí vzešlé z řízení o mimořádném opravném prostředku dozorčího práva pak, jak již bylo rozvedeno výše, soudnímu přezkumu nepodléhá. Úvahy, v nichž stěžovatel dovozuje rozpor úpravy správního soudnictví v českém právním řádu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, se pak uvedené věci vůbec nedotýkají, neboť v daném případě správním rozhodnutím nebylo rozhodováno o meritu věci, ani nebylo založeno na správním uvážení. Ostatně právě skutečnost, že správním rozhodnutím nebylo rozhodnuto o žádném hmotném právu či povinnosti stěžovatele, byla primárním důvodem pro odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodný ani stížní bod směřující proti závěru Městského soudu v Praze o opožděnosti žaloby. Tento názor měl charakter poznámky obiter dictum a soud na něm své rozhodovací důvody nepostavil. Nejvyšší správní soud shodně s Městským soudem v Praze uvádí, že pokud je návrh posouzen jako nepřípustný, je zcela nerozhodné, zda byl podán včas či nikoliv. Otázkou data doručení správního rozhodnutí se proto Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal usnesení Městského soudu v Praze zákonným, kasační stížnost proti němu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady řízení přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. února 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu