

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **F. P.**, zastoupeného JUDr. Janem Pavlokem, advokátem se sídlem Na Příkopě 391/7, Praha 1, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2004, sp. zn. 7 Ca 88/2004,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým bylo zastaveno řízení o jeho žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2004/1836/2. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Celního ředitelství Brno ze dne 17. 10. 2003, č. j. 3135-02/03-0101-21, jímž byla podle ustanovení § 55 odst. 1, 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků zamítnuta jeho žádost o obnovu řízení. Městský soud zastavil řízení o žalobě podle ustanovení § 47 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) s odkazem na ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovateli vznikla podáním žaloby poplatková povinnost [§ 4 odst. 1 písm. a) posledně citovaného zákona], která nebyla splněna ani dodatečně ve lhůtě výzvou soudu stanovené.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost usnesení o zastavení řízení podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Za nejdůležitější důvod stěžovatel výslovně označil, že byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem (poznámka soudu: zřejmě míněno před soudem) a především namítá, že bylo porušeno ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s. o doručování, neboť výzva k zaplacení soudního poplatku byla doručena pouze jeho zástupci a nikoliv jemu samému přesto, že zaplacení soudního poplatku je osobní povinností žalobce. Zástupce požádal o prodloužení lhůty, ovšem soud bez dalšího řízení zastavil. Stěžovatel upozorňuje, že posléze jednak požádal o osvobození od soudního poplatku a následně poplatek i zaplatil. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného usnesení městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil možnosti meritorně se vyjádřit ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou včasnosti podání kasační stížnosti, jelikož napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo doručeno právnímu zástupci stěžovatele dne 9.9.2004 a kasační stížnost byla podána k poštovní přepravě dne 12.11.2004. Zjevně tak nebyla dodržena lhůta dvou týdnů k podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

K tomu je nicméně nutno uvést, že podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. písemné vyhotovení rozsudku musí, mimo další zákonem stanovené náležitosti, obsahovat i poučení o opravném prostředku. Obdobnou náležitost musí podle ustanovení § 55 odst. 5 s. ř. s. obsahovat i písemné vyhotovení usnesení. Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 204 odst. 2, § 240 odst. 3) však s. ř. s. neobsahuje úpravu, která by pro případ, kdy soud této povinnosti nedostojí a účastníka o opravných prostředcích nepoučí nebo jej poučí nesprávně o lhůtě a soudu, u něhož lze opravný prostředek podat, prodlužovala obecnou lhůtu, v níž takto vadně poučený účastník může opravný prostředek podat.

Jak však Nejvyšší správní soud uvedl již v usnesení ze dne 21.7.2005, sp. zn. I Afs 25/2005, bylo by chybné z absence takové právní úpravy dovozovat, že ve správním soudnictví vadné poučení soudem o opravných prostředcích, v jehož důsledku stěžovatel podá kasační stížnost po zákonem stanovené lhůtě, nemá vliv na délku lhůty k podání kasační stížnosti a že lze bez dalšího takovou kasační stížnost odmítnout pro opožděnost. Takový výklad by byl nepochybně ústavně nesouladným. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 89/02, vztahujícím se k chybnému poučení o možnosti podat dovolání (tedy opravného prostředku svým charakterem obdobného kasační stížnosti) ostatně již vyslovil, že „*poučovací povinnost obecných soudů představuje jeden ze základních předpokladů práva na spravedlivý proces, zaručeného především v čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle tohoto ustanovení každý má právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Obecné soudy představují orgány veřejné moci (státní orgány) a obecný ústavní limit jejich činnosti proto tvoří zásada, že mohou činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Jedním ze základních principů jejich činnosti je proto i její předvídatelnost, neboť je zřejmé, že účastníci řízení před obecnými soudy mají právo očekávat od obecných soudů postup, který je vymezen zákonem a který vyplývá i z okolností konkrétního soudního řízení. ... Jestliže tedy v daném případě krajský soud účastníky řízení v napadeném rozsudku – podle názoru Nejvyššího soudu chybně - poučil o možnosti „podat dovolánía jestliže tak stěžovatelka v takové lhůtě učinila, nelze ji přičítat k tíži, že dovolání podala (v souladu s chybným poučením) opožděně. Přijetí opačného názoru by totiž ve svých důsledcích představovala denegatio iustitiae a tedy porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces.“* Obdobně i v nálezu sp. zn. III. ÚS 8/04 Ústavní soud judikoval, že „*nesplněním poučovací povinnosti o tom, že dovolání je přípustné v zákonem stanovené době, byl stěžovatel jako účastník občanského soudního řízení zkrácen ve svém právu domáhat se soudní ochrany podle čl. 36 odst. 1 Listiny.*“

Na druhé straně ovšem zcela bezbřehé a trvalé „otevření“ lhůty k podání kasační stížnosti v případě chybějícího nebo vadného poučení by bylo narušením principu právní jistoty. Soud ve správním soudnictví přezkoumává pravomocná rozhodnutí správních orgánů, jimiž se rozhoduje o právech a povinnostech nejen žalobce, ale často i jiných osob a právní mocí rozhodnutí krajského soudu (prolomitelnou jen kasační stížností) je tak rozhodnuto o tom, zda správní orgán rozhodl po právu či nikoliv. Proto neexistenci zákonného ustanovení, v němž by soudní řád správní stanovil speciální lhůtu pro podání kasační stížnosti,

nelze vyložit ani tak, že zakládá právo na podání kasační stížnosti zcela bez časového omezení, nýbrž je třeba na ni pohlížet jako na procesní situaci, kterou soudní řád správní opomenul upravit.

Toto opomenutí zákonodárce přitom nelze překlenout použitím ustanovení § 64 s. ř. s., které zakládá pro řízení ve správním soudnictví (včetně řízení o opravných prostředcích) přiměřenou aplikovatelnost pouze ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu (část první – obecná ustanovení, část třetí – řízení v prvním stupni), nikoliv však části čtvrté, v níž jsou upraveny opravné prostředky, včetně lhůt k jejich podání.

Za takové situace by bylo možno absenci procesní úpravy správního soudnictví kompenzovat jen použitím analogie. I když teorie správního práva zastává v souvislosti s možností užití analogie ve veřejném právu (kam nepochybně soudní procesní předpis je třeba zařadit) nejednoznačná stanoviska a značně rezervovaný postoj, lze z ní dovodit závěr, že připouští-li vůbec použití analogie v právu procesním, je tomu tak pouze za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků řízení. Analogicky přitom nelze používat celé procesní instituty (např. nepřipadá v úvahu, že by do správního soudnictví mohlo být jako celek začleněno odvolání, dovolání apod. bez výslovné zmínky v s. ř. s.), nýbrž analogie slouží toliko jako prostředek k doplnění právní úpravy již rámcově vymezených, avšak v celistvosti neupravených, právních institutů.

Takové omezující podmínky absence speciální lhůty k podání opravného prostředku při chybějícím, nesprávném nebo neúplném poučení o opravném prostředku, splňuje, neboť neexistence výslovné úpravy vytváří mezeru v právním řádu, kterou nelze překlenout ústavně konformním výkladem souvisejících ustanovení a je nepochybně ve prospěch ochrany práv účastníků užít v takovém případě ustanovení jiného procesního předpisu, který v obdobné procesní situaci lhůtu k podání opravného prostředku prodlužuje. Vzhledem k charakteru kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí soudu, jehož užití je plně v dispozici účastníka řízení, je omezeno na zákonem stanovený okruh důvodů, pro něž lze kasační stížnost podat, a je u něho vyloučena možnost prominout zmeškání lhůty k jeho podání, se nabízí aplikace ustanovení § 240 odst. 2 o. s. ř., který upravuje takovou lhůtu v případě svým charakterem obdobného mimořádného opravného prostředku v občanském soudním řízení – dovolání. Analogické užití ustanovení § 204 odst. 2 o. s. ř., upravujícího speciální lhůtu při absenci či vadném poučení o odvolání, by bylo takto nazíráno nepřipadným, neboť odvolání je svým charakterem institutem zcela odlišným od kasační stížnosti a pro analogické užití jiného procesního předpisu je vždy třeba volit úpravu, která je předmětné procesní situaci nejbližší.

Podle ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř. je lhůta zachována také tehdy, jestliže dovolání bylo podáno po uplynutí dvouměsíční lhůty proto, že se odvolatel řídil nesprávným poučením soudu o dovolání. Neobsahuje-li rozhodnutí poučení o dovolání, o lhůtě k dovolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že dovolání není přípustné, lze podat dovolání do čtyř měsíců od doručení.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení sp. zn. 1 Afs 25/2005, ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř. nelze v řízení o kasační stížnosti užít tak, že by byla mechanicky převzata délka lhůty v něm uvedená. Je totiž třeba vzít v úvahu rozdílnou délku lhůt, kterou soudní procesní předpisy stanoví pro podání kasační stížnosti a dovolání, a citované ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř. lze aplikovat v kasačním řízení poměrem, v jakém zvláštní lhůta pro podání dovolání v něm uvedená prodlužuje obecnou

lhůtu k podání dovolání. Občanský soudní řád pro podání dovolání stanoví lhůtu dvou měsíců od doručení rozhodnutí odvolacího soudu (§ 240 odst. 1). Lhůta stanovená v ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř. prodlužuje při vadném poučení lhůtu k podání dovolání dvojnásobně. V témže poměru k obecné délce lhůty k podání kasační stížnosti je proto třeba aplikovat § 240 odst. 3 o. s. ř. na lhůtu k podání kasační stížnosti v případě vadného poučení; jestliže tedy soudní řád správní stanoví k podání kasační stížnosti lhůtu dvoutýdenní (§ 106 odst. 2), v důsledku vadného poučení je třeba za včasnou považovat takovou kasační stížnost, která je podána ve lhůtě čtyř týdnů po doručení rozhodnutí.

V projednávané věci v poučení o opravném prostředku městský soud s odkazem na § 14 zákona o soudních poplatcích uvedl, že proti usnesením ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví není odvolání přípustné.

Zákon o soudních poplatcích je, jak demonstruje i poznámka pod čarou k § 47 písm. c) s. ř. s., oním zvláštním zákonem, jehož ustanovení § 9 odst. 1 dává soudu imperativ aplikovat § 47 písm. c) s. ř. s. a zastavit řízení o návrhu. Soudní řád správní je pak třeba pro správní soudnictví považovat za zvláštní předpis, předjímaný v ustanovení § 13a zákona o soudních poplatcích větě druhé, který pro rozhodování a postup soudů v řízení ve věcech poplatků (vedle v poznámce pod čarou k tomuto ustanovení uvedeného zákona č. 337/1992 Sb.) zakládá výjimku z užití občanského soudního řádu.

Proti rozhodnutí městského soudu o zastavení řízení o správní žalobě je tak podle ustanovení § 102 s. ř. s. přípustná kasační stížnost (k tomu viz shodně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 24/2004, 2 Afs187/2004). Z ustanovení § 53 odst. 3 s. ř. s. zároveň vyplývá, že kasační stížnost je obecně jediným opravným prostředkem, který proti takovému rozhodnutí krajského soudu lze podat (nepočítáme-li zvláštní institut zrušení takového rozhodnutí podle ustanovení § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích, který má však zcela odlišnou povahu, neboť není přezkumem zákonnosti rozhodnutí a důvodem pro zrušení rozhodnutí je dodatečné zaplacení soudního poplatku, nikoliv jeho nesprávnost); druhý z možných opravných prostředků ve správním soudnictví - obnova řízení - není přípustná (§ 114 odst. 1 s. ř. s.). Pro úplnost je třeba dodat, že soudní řád správní zcela vylučuje pro správní soudnictví jako opravný prostředek odvolání (§ 53 odst. 3 a contr.) Vzhledem k výše uvedenému tak je možno dospět k závěru, že ustanovení § 14 zákona o soudních poplatcích je tak z podstaty ustanovením obsoletním.

V předmětné věci proto Městský soud v Praze pochybil, jestliže v rozhodnutí o zastavení řízení nadbytečně stěžovatele poučil o opravných prostředcích obsahovým odkazem na § 14 zákona o soudních poplatcích, opomněl jej však poučit o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost. V dané věci je tak třeba posoudit včasnost stěžovatelem podané kasační stížnosti za analogického použití § 240 odst. 3 o. s. ř., užitého způsobem výše popsáním.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, usnesení o zastavení řízení bylo doručeno zástupci stěžovatele ve čtvrtek 9. 9. 2004, čtyřtýdenní lhůta pro podání kasační stížnosti počala běžet v pátek 10. 9. 2004 a skončila v pátek 8. 10. 2004. Kasační stížnost podaná k poštovní přepravě dne 12. 11. 2004 je tak zjevně opožděná, a Nejvyšší správní soud ji proto odmítl [§ 46 odst. 1 písm. b) a § 120 s. ř. s.].

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s, podle něž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Jako obiter dictum Nejvyšší správní soud ke stěžejní kasační námitce, že výzva k zaplacení soudního poplatku byla doručena toliko zástupci stěžovatele a nikoliv stěžovateli, byť zaplacení soudního poplatku je osobní povinností žalobce, odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 187/2004, podle něhož *„placení soudního poplatku není úkonem, který by musel vykonat účastník osobně, nýbrž že se jedná o úkon, který může vykonat jeho zástupce.“*

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

V Brně dne 8. prosince 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu