



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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: **M. T.**, zastoupený advokátem JUDr. Martinem Kopeckým se sídlem Revoluční 24, 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 1. 11. 2005, sp. zn. 6 Ca 152/2004,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. 6 Ca 152/2004, **se z r u š u j e** a věc **se mu v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým městský soud odmítl jeho žalobu proti rozhodnutí Generálního ředitelství cel (dále jen „žalovaný“) ze dne 14. 5. 2004, zn. 2004/3443/2, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 18. 11. 2003, č. j. 1700/735/97-21/D, jímž byla ve smyslu § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), ověřena neplatnost rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 24. 4. 1997, č. j. 1700/10/735/97.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost usnesení o odmítnutí své žaloby.

Stěžovatel trvá na nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, jež napadl odmítnutou žalobou, když bylo tímto rozhodnutím zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 18. 11. 2003, kterým byla ověřena neplatnost rozhodnutí ze dne 24. 4. 1997. Stěžovatel trvá na tom, že žádné rozhodnutí Celního ředitelství Praha, č. j. 1700/10/735/97, ze dne 24. 4. 1997 nebylo nikdy vydáno, takže ověření jeho neplatnosti podle § 32 odst. 7 daňového řádu je nutně nezákonné. Pochybení spočívá dle stěžovatele

v tom, že orgán nazvaný „Celní ředitelství Praha“ vznikl až účinností zákona č. 113/1997 Sb., tedy dne 1. 7. 1997, a Celní ředitelství Praha tak patrně zamýšlelo ověřit neplatnost rozhodnutí bývalého Oblastního celního úřadu Praha ze dne 24. 4. 1997. Toto rozhodnutí navíc nebylo vydáno podle daňového řádu, nýbrž podle zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, na nějž v té době odkazovalo ustanovení § 320 písm. b) zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, jako na obecný předpis o správním řízení. Z toho důvodu nemohlo být při vyslovení neplatnosti argumentováno ve smyslu § 32 odst. 7 daňového řádu tím, že danému rozhodnutí chyběla náležitost podle § 32 odst. 2 písm. c) téhož zákona, když se jeho formální náležitosti měly ve skutečnosti řídit správním řádem a nikoli daňovým řádem. Správní řád navíc institut „ověřování neplatnosti nicotného rozhodnutí“ ani nezná.

Rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 18. 11. 2003 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 5. 2004 tak nezákonně zasáhlo do dříve pravomocně skončené věci, v níž bylo vydáno rozhodnutí Oblastního celního úřadu Praha ze dne 24. 4. 1997. Rozhodnutí žalovaného je proto nutno chápat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a protože není zároveň rozhodnutím, proti němuž by zákon možnost podání žaloby vylučoval, byla žaloba proti němu nutně přípustná. Městský soud proto neměl žalobu odmítnout pro domnělou nepřípustnost, ale měl napadené správní rozhodnutí věcně posoudit. Odmítnutím žaloby bylo naopak stěžovateli odňato právo na posouzení toho, zda byla neplatnost dřívějšího správního rozhodnutí ověřena zákonně. Stěžovatel přitom trvá na tom, že rozhodnutí o ověření neplatnosti dřívějšího správního rozhodnutí se může dotknout subjektivních práv účastníků řízení, když v důsledku takového rozhodnutí bude o této věci rozhodnuto znovu.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připomíná, že věcnými námitkami stěžovatele se městský soud nezabýval, když jeho žalobu odmítl, s čímž se žalovaný plně ztotožňuje. Rozhodnutí, jehož neplatnost byla ověřena, bylo adresováno Stavební firmě T., tedy někomu, kdo vůbec není osobou v právním smyslu slova, namísto stěžovateli, jenž podal odvolání. Stěžovatel tak tímto úkonem správního orgánu nemohl být nijak zkrácen na svých právech, neboť nicotné rozhodnutí nemohlo zasáhnout do jeho práv či právem chráněných zájmů. Ve správním soudnictví tak dle žalovaného bude přezkoumatelné teprve rozhodnutí, jež vyjde z řízení založeného úkony celních orgánů následujících po vydání tohoto nicotného rozhodnutí. Ohledně věcných námitk žalovaný odkazuje na své vyjádření k žalobě a navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Z obsahu předmětného správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 26. 2. 1997 vydal Celní úřad Praha-Holešovice rozhodnutí č. j. 1281/97, kterým byla stěžovateli vyměřena pohledávka celního dluhu a daně z přidané hodnoty v úhrnné výši 80 974 Kč za nedodržení podmínek stanovených pro propuštění zboží do režimu dočasného použití s částečným osvobozením od cla.

V reakci na stěžovatelovo odvolání vydal Oblastní celní úřad Praha rozhodnutí ze dne 24. 4. 1997, č. j. 1700/10/735/97, kterým určil, že vyměřená pohledávka celního dluhu činí v důsledku změny výše sazby daně z přidané hodnoty 78 896 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze. Řízení o této žalobě městský soud zastavil usnesením ze dne 17. 9. 1998, sp. zn. 38 Ca 196/97, pro její zpětvzetí stěžovatelem.

Po tomto zpětvzetí a následném zastavení řízení městským soudem vydalo Celní ředitelství Praha rozhodnutí ze dne 18. 11. 2003, č. j. 1700/735/97-21/D, jímž ověřilo neplatnost výše uvedeného rozhodnutí ze dne 24. 4. 1997, a to z důvodu nesprávně uvedeného dlužníka a příjemce rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání odůvodněné námitkou, že Celní ředitelství Praha označovalo rozhodnutí ze dne 24. 4. 1997 jako „rozhodnutí Celního ředitelství Praha“, přestože tento orgán vznikl až ke dni 1. 7. 1997.

Toto odvolání bylo zamítnuto výše uvedeným rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 5. 2004, kde žalovaný uvedl, že po novele celního zákona zákonem č. 113/1997 Sb. přešla práva a povinnosti oblastních celních úřadů na celní ředitelství, v jejichž územním obvodu měly ke dni účinnosti tohoto zákona tyto oblastní celní úřady sídlo. Správní orgán tak v daném případě ověřoval neplatnost u rozhodnutí vydaného bývalým Oblastním celním úřadem Praha, jehož práva a povinnosti přešly na Celní ředitelství Praha, což je ostatně uvedeno i v odůvodnění vydaného rozhodnutí.

Stěžovatel napadl toto rozhodnutí žalobou k Městskému soudu v Praze, jež byla opřena o argumentaci obdobnou předchozímu odvolání a následné kasační stížnosti.

Tuto žalobu městský soud odmítl usnesením ze dne 1. 11. 2005 napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Městský soud zde připomněl, že podle § 65 odst. 1 s. ř. s. lze za rozhodnutí přezkoumatelná soudem považovat jediné takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Napadeným rozhodnutím žalovaného ovšem nemohl být stěžovatel na svých právech zkrácen, neboť se jím o žádných právech nerozhodovalo, a proto bylo namístě chápat úkon žalovaného formálně jako rozhodnutí, nicméně rozhodnutí, jež je ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud přitom vyložil § 32 odst. 7 daňového řádu, z nějž vyvodil, že zde uvedené řízení není řízením o skutečném opravném prostředku, jehož pojmovým znakem by bylo založení právního nároku. Dojde-li k ověření neplatnosti, přichází podle městského soudu v úvahu další rozhodnutí, kterým bude teprve zasaženo do práv a povinností daňového subjektu, a teprve toto rozhodnutí bude po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti kritizuje jak rozhodnutí městského soudu, tak rozhodnutí žalovaného a orgánu prvního stupně; ovšem vzhledem k tomu, že napadeno je usnesení o odmítnutí jeho žaloby, a jediným přípustným důvodem kasační stížnosti je proto namítaná nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., může zdejší soud svůj přezkum zaměřit výhradně na otázku, zda bylo namístě stěžovatelu žalobu odmítnout či nikoli.

Odpověď na ni je závislá na posouzení soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí správce daně o ověření splnění podmínek neplatnosti podle § 32 odst. 7 daňového řádu. K této otázce se již Nejvyšší správní soud jednoznačně vyjádřil, a to ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. 1 Afs 92/2006 (publ. na www.nssoud.cz), kde uvedl: „Rozhodnutí, kterým správce daně ověřuje neplatnost svého rozhodnutí dle § 32 odst. 7 daňového řádu, podléhá soudnímu přezkoumání.“

K tomu lze doplnit, že procesní legitimace ve správním soudnictví se obecně nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost, jak to učinil městský soud.

To, že nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze najisto vyslovit jen tehdy, pokud napadený úkon není rozhodnutím [zde pak skutečně platí kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s. uplatněná v daném případě městským soudem], pokud žalobce netvrdí, že byl zkrácen na právech (v takovém případě by však patrně ani nepodával žalobu, resp. jeho podání ke správnímu soudu by nebylo možno jako žalobu kvalifikovat), nebo pokud je takové zkrácení pojmově vyloučeno: tak tomu bude nejspíše v případech, kdy správní orgán svým rozhodnutím plně vyhoví žalobcově žádosti nebo kdy zcela odkládí dřívější rozhodnutí vydané v neprospěch žalobce, a žalobcovo právní postavení se tak vrátí do stavu před vydáním onoho dřívějšího rozhodnutí (k tomu srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 1. 2000, sp. zn. 6 A 77/98, publikované pod č. 709/2000 Soudní judikatury ve věcech správních). V daném případě však nelze shledat žádnou z těchto možností a nezbývá tak než následovat předchozí judikaturu zdejšího soudu a napadené usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení již městský soud posoudí napadené rozhodnutí meritorně. To v daném případě znamená, že se nejprve bude muset vypořádat s námitkou, že napadené rozhodnutí ze dne 18. 11. 2003 vůbec nemělo být vydáno dle daňového řádu, nýbrž podle zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, jenž byl subsidiárně aplikovatelný na některé otázky celního řízení v době vydání původního celního rozhodnutí z dubna 1997. Městský soud tak bude muset zejména posoudit, zda opravná řízení vedená po účinnosti zákona č. 113/1997 Sb. proti rozhodnutím vydaným před jeho účinností měla probíhat v režimu daňového řádu či správního řádu, a pokud by přisvědčil druhé možnosti, bude muset řešit otázku následnosti těchto dvou procesních předpisů a opravných prostředků v nich uvedených. Pokud naopak dospěje k závěru, že řízení vedené Celním ředitelstvím Praha mělo opravdu probíhat výhradně v režimu daňového řádu, je nutné připomenout, že rozsah soudního přezkoumání napadeného rozhodnutí vydaného dle § 32 odst. 7 daňového řádu je omezen pouze na zkoumání podmínek pro jeho vydání. Tyto podmínky jsou vyjádřeny v § 32 odst. 2 daňového řádu; toto ustanovení upravuje základní náležitosti daňových rozhodnutí, přičemž jen absence některých z nich zakládá neplatnost rozhodnutí, kterou je poté správní orgán povinen deklarovat postupem upraveným v § 32 odst. 7 daňového řádu. Správní orgán však ověří neplatnost svého rozhodnutí i v jiné situaci, je-li zatíženo jinou závažnou vadou, je zmatečné, nesrozumitelné či zcela nicotné. K výkladu nicotnosti i neplatnosti rozhodnutí a rozdílům mezi nimi odkazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí svého rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001 (publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS).

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a napadené usnesení Městského soudu v Praze je nezákonné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto jej zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); bude se tedy podanou žalobou zabývat věcně a přezkoumá rozhodnutí žalovaného na základě žalobních námitek.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. března 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu