



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **N. I. S., k.s.**, zastoupeného JUDr. Lenkou Faltýnovou, advokátkou se sídlem v Domažlicích, nám. Míru 143, za účasti **Celního úřadu Brno**, se sídlem v Brně, Řípská 9, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2006, č. j. 29 Ca 311/2005 - 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Celního úřadu Brno (dále jen „žalovaný“), nástupnického celního úřadu po zrušení Celním úřadu Brno I. Nezákonný zásah stěžovatel spatřuje v nesplnění zákonné povinnosti žalovaného dle ustanovení § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), tj. povinnosti ověření neplatnosti rozhodnutí Celního úřadu Brno I. ze dne 21. 2. 2001, č. j. 427/2-0172/2000-ZAD, označeného jako „Výzva ručiteli k zaplacení splatného nedoplatku za dlužníka“, kterým byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit jím zaručený celní dluh ve výši 509 654 Kč.

Stěžovatel označil jako důvody své kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že krajský soud pochybil, když žalobu stěžovatele jako nepřipustnou odmítl s odůvodněním, že v daném případě bylo možné domáhat se ochrany či nápravy jinými právními prostředky, konkrétně podáním odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí, jemuž chybí některá ze zákonných náležitostí, je dle ustanovení § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků neplatné. Ústavní soud pokládá takové rozhodnutí za paakt, neexistující od samého počátku, a proto v souzené věci neexistovalo rozhodnutí správního orgánu, proti kterému by bylo možno ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. podat žalobu. Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením krajského soudu ohledně včasnosti podané žaloby ve smyslu ustanovení § 84 s. ř. s. Stěžovatel se domnívá, že pokud žalobu podal dne 20. 12. 2005, byla subjektivní i objektivní lhůta dodržena. Odvolává se v tomto na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, podle něhož v období od doručení neplatného rozhodnutí adresátovi, až do vydání rozhodnutí o ověření jeho neplatnosti, dochází k nezákonnému zásahu každým okamžikem a počátek běhu lhůt pro podání žaloby je tudíž každým okamžikem obnovován. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že na žádost stěžovatele o ověření neplatnosti jím vydaného rozhodnutí reagoval zákonem stanoveným způsobem a skutečnost, že žádosti stěžovatele nevyhověl, nelze považovat za nezákonný zásah. Žalovaný se domnívá, že krajský soud nepochybil, když žalobu stěžovatele odmítl s poukazem na ustanovení § 85 s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Žalovaný namítá, že stěžovatel mohl dosáhnout změny či zrušení jím vydaného rozhodnutí cestou podaného odvolání a následně žaloby ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel však uvedených zákonných prostředků ochrany nevyužil a nyní se podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pokouší obnovit pravomocně skončené řízení, v němž bylo závazně rozhodnuto o jeho právech a povinnostech. Žalovaný proto navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Rozhodnutím Celního úřadu Brno I. ze dne 21. 2. 2001, č. j. 427/2-0172/2000-ZAD, bylo stěžovateli jako ručiteli uloženo uhradit celní dluh za celního dlužníka ve výši 509 654 Kč. Stěžovateli bylo uvedené rozhodnutí oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení dne 27. 3. 2001 a stěžovatel na základě tohoto rozhodnutí plnil. Vnitřní kontrolou provedenou v prvním čtvrtletí roku 2005 stěžovatel zjistil, že Celní úřad Brno I. neuvedl v předmětném rozhodnutí veškeré právní předpisy, podle nichž bylo ve věci rozhodováno, minimálně opomněl citaci samotného zákona o správě daní a poplatků. Podáním ze dne 13. 4. 2005 stěžovatel učinil podnět k ověření neplatnosti tohoto rozhodnutí a žalovaný k tomuto podnětu stěžovateli s odkazem na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dopisem ze dne 10. 10. 2005, č. j. 3186-02/05-0162-021, sdělil, že k ověření neplatnosti rozhodnutí nepřistoupí. Stěžovatel opětovně vyzval žalovaného k ověření neplatnosti rozhodnutí dopisem ze dne 24. 10. 2005 a žalovaný dopisem ze dne 6. 12. 2005, č. j. 3186-04/05-0162-021, opakovaně ověření neplatnosti rozhodnutí odmítl.

Žalobou podanou u krajského soudu dne 20. 12. 2005 se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl dle jeho tvrzení spočívat v porušení povinnosti žalovaného stanovené v § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, tj. v povinnosti žalovaného ověřit neplatnost vydaného rozhodnutí.

Krajský soud žalobu odmítl dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 85 s. ř. s., s odůvodněním, že stěžovatel se mohl před tvrzeným zásahem správního orgánu bránit odvoláním proti předmětnému rozhodnutí a následně i žalobou ve správním soudnictví. Jako další důvod pro odmítnutí žaloby krajský soud uvedl její opožděnost, neboť stěžovatel zmeškal jak objektivní, tak i subjektivní lhůtu pro její podání.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a s ohledem na skutečnost, že kasační stížností je napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod uvedený důvod je podřazen také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. O jednotlivých stížních námitkách stěžovatele Nejvyšší správní soud uvážil následovně:

Domáhal-li se stěžovatel v předcházejícím řízení vydání rozhodnutí, kterým by krajský soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva stěžovatele na ověření splnění podmínek neplatnosti předmětného rozhodnutí postupem dle § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, jednalo se o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Podle tohoto ustanovení každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Dle ustanovení § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Ustanovení § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků dále stanoví, že chybí-li v rozhodnutí některá z ostatních základních náležitostí, která dle povahy rozhodnutí musí být jejím obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Splnění podmínek neplatnosti ověří správce daně, který rozhodnutí vydal.

Předně je třeba zdůraznit, že žalobní legitimace k podání žaloby podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího s. ř. s. svědčí tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech přímo zkrácen nezákonným zásahem správního orgánu (který není rozhodnutím), takový zásah byl přímo proti němu zaměřen, popř. v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, a za předpokladu, že zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Žaloba však není přípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky,

a nebyla by přípustná ani tehdy, pokud by se žalobce domáhal pouze určení nezákonnosti zásahu.

Soudní řád správní přitom konkrétně nestanoví, jaké právní prostředky ochrany nebo nápravy vylučují možnost domáhat se ochrany podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., a jinak tomu ani pro různorodost možných zásahů být nemůže. Je však nepochybné, že existují-li jiné právní prostředky, jimiž se lze proti dalšímu trvání či možnému opakování zásahu bránit nebo napravit stav zásahem působený (za předpokladu, že jde o zásah nezákonný), zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojít. Žaloba podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. je právním prostředkem ochrany pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky ochrany neposkytuje. Zákon jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není.

Pro posouzení toho, zda z hlediska přípustnosti žaloby dle ustanovení § 85 s. ř. s. v konkrétním případě existují či neexistují jiné právní prostředky ochrany, je rozhodné, zda právní řád ochranu jinými právními prostředky objektivně připouští a nikoli zda mohou být v konkrétním případě v době podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem užity. Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu proto nebude přípustná nejen tehdy, pokud žalobce má v době podání žaloby jiné právní prostředky ochrany k dispozici, nebo se mohl nezákonnému zásahu bránit v jiném řízení opravnými prostředky ve správním řízení nebo žalobou u soudu a této možnosti v zákonem stanovené lhůtě nevyužil, ale také tehdy, pokud právní prostředky vyčerpal a přesto není s výsledkem řízení spokojen.

V přezkoumávané věci stěžovatel spojuje tvrzený nezákonný zásah s tím, že žalovaný nepřistoupil k ověření neplatnosti rozhodnutí podle ustanovení § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků, ačkoliv jej k tomu stěžovatel opakovaně vyzýval, a to z důvodu, že předmětné rozhodnutí nesplňuje základní náležitosti rozhodnutí stanovené v § 32 odst. 2 písm. d) citovaného zákona.

Jak sám stěžovatel uvádí v kasační stížnosti, při interpretaci ustanovení § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků je nutno vycházet z právního názoru Ústavního soudu, obsaženého v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/98, č. 300/1998 Sb., podle něhož je smyslem tohoto ustanovení umožnit vydání osvědčení o neplatnosti takových rozhodnutí, která postrádají některou ze zákonem stanovených podstatných (základních) náležitostí, takže je nelze za rozhodnutí vůbec považovat. Na takové rozhodnutí se proto právem hledí, jako by bylo neplatné od samého počátku, a osvědčení o jeho neplatnosti tedy nemá konstitutivní, nýbrž toliko deklaratorní účinky. Osvědčením neplatnosti rozhodnutí se proto neodstraňují jeho nedostatky, nýbrž se pouze prohlašuje jeho neplatnost a vytváří se tím podmínky pro vydání rozhodnutí nového.

Nejvyšší správní soud však dále v souladu se závěry krajského soudu konstatuje, že ačkoliv zákon o správě daní a poplatků upravuje samostatný procesní postup, ve kterém se ověřuje splnění podmínek neplatnosti rozhodnutí a který správci daně umožňuje vydání osvědčení o neplatnosti rozhodnutí, může se prostředkem nápravy stát i odvolání podané proti takovému rozhodnutí. Odvolací orgán nemůže ponechat bez povšimnutí námitku, již účastník řízení (daňový subjekt) zpochybňuje samotnou platnost napadeného rozhodnutí. Nelze-li totiž neplatné rozhodnutí vůbec za rozhodnutí považovat, není takové rozhodnutí způsobilé věcného přezkumu v odvolacím řízení, natož způsobilé změny provedené odvolacím orgánem. Je-li tedy proti rozhodnutí správce daně podáno odvolání,

musí odvolací orgán, a to bez ohledu na uplatněné odvolací námitky, nejprve uvážit, zda přezkoumávané rozhodnutí je rozhodnutím platným a teprve poté může přistoupit k jeho věcnému přezkoumání. Tím spíše by tak měl odvolací orgán učinit, pokud by v podaném odvolání neplatnost daňového rozhodnutí namítal sám odvolatel. I když zákon o správě daní a poplatků v tomto směru výslovně postup odvolacího orgánu neupravuje, jiný postup nepřichází v úvahu, neboť odvolací orgán nemůže meritorně přezkoumávat právně neexistující rozhodnutí, ani odstraňovat jeho nedostatky; a pokud by tak přesto učinil, bylo by i jeho rozhodnutí o odvolání nicotným.

Nejvyšší správní soud uvádí, že výše uvedené závěry jsou zcela v souladu s jeho dřívější judikaturou, jak dokládá zejména rozhodnutí ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90, podle něhož: *„Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevyhovění žádosti o ověření neplatnosti platebního výměru, není podle § 85 s. ř. s. přípustná, neboť žalobce má ve správním řízení a v následném soudním přezkumu daňových rozhodnutí k dispozici jiné právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem.“*

Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel měl primárně konat, tj. domáhat se vyslovení nicotnosti, resp. neplatnosti vydaného rozhodnutí již v řízení před správním orgánem a v případě neúspěchu se měl domáhat ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Skutečnost, že tak stěžovatel neučinil, nelze nyní zhojit prostřednictvím jiných právních prostředků (v daném případě žalobou na ochranu před nezákonným zásahem), které primárně slouží k ochraně bezpráví ze strany správních orgánů, vůči němuž právní řád neposkytuje jinou možnost právní ochrany. V přezkoumávaném případě to však byl právě stěžovatel, kdo svou nečinností zapříčinil nemožnost přezkumu předmětného rozhodnutí a je tedy možno na něj bez výhrady uplatnit obecnou zásadu právní *„vigilantibus iura scripta sunt“* (bdělým náležejí práva).

S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud nepochybil, když žalobu stěžovatele odmítl jako nepřípustnou postupem dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 85 s. ř. s.

Přestože bylo nadbytečné, aby se krajský soud vzhledem k nepřípustnosti žaloby zabýval otázkou včasnosti podané žaloby, Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na vznesenou kasační námitku za vhodné na tomto místě podotknout, že předmětná žaloba měla být ve smyslu ustanovení § 84 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. podána nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo (tj. od okamžiku vydání výše označeného rozhodnutí, resp. doručení jeho písemného vyhotovení stěžovateli). Objektivní lhůta pro podání žaloby tak v předmětné věci skončila nejpozději v roce 2003, tj. podstatně dříve, než stěžovatel podal svou žalobu. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že pokud stěžovatel zjistil odbornou vnitřní kontrolou provedenou v prvním čtvrtletí roku 2005, že by se mohlo jednat o neplatné rozhodnutí, a k podání žaloby došlo z jeho strany až v prosinci roku 2005, pak z jeho strany nebyla splněna ani dvouměsíční subjektivní lhůta pro podání žaloby (§ 84 odst. 1, věta první, s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížností uplatňovaných stěžovatelem, sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu