



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. Z. A.**, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2011, č. j. 9386/11-1500-506476, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 9. 2014, č. j. 15 Af 10/2012 – 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 9. 2014, č. j. 15 Af 10/2012 – 65, kterým byla podle § 70 písm. b) ve spojení s § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“ odmítnuta žalobcova žaloba proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2011, č. j. 9386/11-1500-506476. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Litoměřicích ze dne 9. 5. 2011, č. j. 66078/11/196962506459, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení lhůty ke splnění výzvy k odstranění vad podání č. j. 75206/10/196962506459 ze dne 24. 8. 2010, kterou bylo mj. požadováno doplnění návrhu konkrétní lhůty k doplnění náležitostí odvolání proti rozhodnutí o přenesení nákladů řízení č. j. 51087/10/196962506459 ze dne 7. 5. 2010 dle výzvy č. j. 63919/10/196962506459 ze dne 12. 7. 2010.

Krajský soud žalobu odmítl proto, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení lhůty je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s., protože se jedná o rozhodnutí předběžné povahy.

Stěžovatel v kasační stížnosti explicitně neuvádí žádný zákonný důvod podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti, v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení věci kasačním soudem, a nezakládá proto nedostatek návrhu. K tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel se domnívá, že usnesením krajského soudu došlo k porušení ústavních principů a ústavního pořádku ČR, závazků ČR z mezinárodních smluv i práva Evropské unie. V kasační stížnosti se převážně vyjadřuje k řadě otázek nesouvisejících s rozhodnutím o odmítnutí jeho žaloby. Poukazuje na svou situaci a soustavné porušování práv státní mocí, zejména pokud jde o jeho kriminalizaci nebo údajný majetkový útlak, namítá také postupy různých státních orgánů, které jsou dle jeho názoru v rozporu s ústavními principy i mezinárodními závazky ČR atd. K meritu věci (odmítnutí žaloby, povaha napadeného rozhodnutí) stěžovatel pouze uvádí, že bylo porušeno jeho právo na účinnou, tedy i včasnou soudní ochranu, a dále ponechává na Nejvyšším správním soudu, zda usnesení krajského soudu zruší jako protiústavní zásah do práv stěžovatele, „*i když předběžné povahy, nebo dá přednost politickému zájmu vládní ČSSD pokračování právně pozitivistické aplikace zákona vůči žalobci, jakoby zákon byl nadřazen ústavě ...*“ Stěžovatel tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a dále aby rozhodl tak, že do doby včasné účinné soudní ochrany k zachování jeho vlastnických práv se v souladu s čl. 4 Listiny základních práv a svobod ukládání finančních povinností stěžovateli Českou republikou odkládá.

Žalovaný ve svém vyjádření sdělil, že se zcela ztotožňuje se závěrem usnesení krajského soudu, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno, a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel má zákonem požadované vzdělání. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud upozorňuje stěžovatele, že kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. opravným prostředkem proti konkrétnímu pravomocnému rozhodnutí krajského soudu

pokračování

ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud připomíná také, že jako soud kasační může pouze zrušit rozhodnutí krajského soudu (resp. zrušit také rozhodnutí žalovaného správního orgánu), nebo kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout (§ 110 s. ř. s.). Obecný návrh stěžovatele, aby Nejvyšší správní soud rozhodl také o odkladu ukládání veškerých finančních povinností stěžovateli Českou republikou, jde nad rámec zákonných pravomocí Nejvyššího správního soudu i správních soudů vůbec (viz § 4 s. ř. s.). Uvedený návrh proto není přípustný.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Předně je nutné připomenout, že napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu, z povahy věci, pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tak může posoudit pouze správnost těch závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby. Kromě toho je třeba poznamenat, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2011 č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). *Ex officio* posuzuje kasační soud pouze to, zda nebylo řízení před krajským soudem zmatečné, zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, anebo zda rozhodnutí správního orgánu není nicotné (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.).

S ohledem na uvedené nutno uvést, že kasační stížnost stěžovatele se téměř nevztahuje k usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, a pokud v ní stěžovatel uvádí výtky, ty jsou velice obecného rázu. Nejvyšší správní soud tak proto posoudí pouze to, zda krajský soud postupoval správně, odmítl-li stěžovatelu žalobu.

Stěžovatelova žaloba byla odmítnuta, protože krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, potažmo správního orgánu prvního stupně, posoudil jako rozhodnutí předběžné povahy, jež je ze soudního přezkumu vyloučeno. Proti tomuto závěru stěžovatel v kasační stížnosti vůbec nebrojí, uvádí toliko, že dle evropských předpisů má mít právo na účinnou a včasnou soudní ochranu. Kromě toho stěžovatel v závěru kasační stížnosti výslovně připouští, že se u žalobou napadeného rozhodnutí jedná skutečně o rozhodnutí předběžné povahy, dává nicméně na zvážení Nejvyššímu správnímu soudu, zda se nejednalo o zásah do jeho ústavně garantovaných práv.

Nejvyšší správní soud odkazuje v této věci zcela na svou předchozí judikaturu, která pojednává o totožné právní otázce, zejména na rozsudek ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 – 49, publ. pod č. 1881/2009 Sb. NSS, všechna rozhodnutí zdejšího soudu

jsou dostupná z www.nssoud.cz, a na již krajským soudem citovaný rozsudek ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 Afs 35/2011 – 135.

Pokud jde o stěžovatelem tvrzené porušení práva na přístup k soudní ochraně, Nejvyšší správní soud uvádí, že na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které garantuje právo na ochranu před zásahem do subjektivních práv mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem směřujícím vůči jeho adresátům. Podle tohoto článku *ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Pravomoc správních soudů je tak podle citovaného článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž žádná zákonná kompetenční výluka možná není). Uvedené ustanovení Listiny tedy připouští možnost výjimek z obecné přezkumné pravomoci správních soudů, přičemž se jedná o uplatnění tzv. negativní enumerace, tj. zákonem stanoveného výčtu výjimek z přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem připuštěných za předpokladu, že se nejedná o přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Meze práva na přístup k soudu představují tzv. kompetenční výlučky, jejichž výčet obsahuje ustanovení § 70 s. ř. s. Mezi úkony správního orgánu, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, přitom citované ustanovení v písmenu b) řadí také úkony, které sice materiálně jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. také rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54), avšak jedná se o úkony předběžné povahy [podle § 70 písm. b) s. ř. s. *jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy*]. V takových případech je podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba domáhající se přezkumu takového rozhodnutí nepřipustná a bude odmítnuta podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ústavnost kompetenční výlučky rozhodnutí předběžné povahy ve správním soudnictví zakotvené původně v ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. [obdobně jako v § 70 písm. b) dnešního s. ř. s.] posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999 (N 153/16 SbNU 135; 291/1999 Sb.), <http://nalus.usoud.cz>, v němž uzavřel, že čl. 36 odst. 2 věta poslední Listiny umožňuje zákonem stanovit meze základního práva na soudní přezkum správních rozhodnutí. Tato výhrada byla naplněna procesní úpravou obsaženou v § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. [nyní § 70 písm. b) s. ř. s.]. Uvedená procesní úprava nepřesahuje ani meze materiální výhrady („nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod“), ani obecné ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny o mezích základních práv, neboť je zachována podstata a smysl práva, protože jednotlivci je zachován přístup k soudu při přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu.

Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publikovaném pod č. 1982/2010 Sb. NSS, „*ačkoli*

pokračování

vyluka soudního přezkumu správních rozhodnutí předběžné povahy není sama o sobě rozporná s ústavním pořádkem, při jejím výkladu a aplikaci je nutno postupovat nanejvýš obezřetně. Soulad této vyluky s ústavou je podmíněn tím, že předběžné soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost této vyluky je dále limitována i tím, že jednotlivec má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná.“

Z požadavků na aplikaci vyluky podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyplývajících zejména z judikatury Ústavního soudu (tj. nutnost následného „konečného“ rozhodnutí, soudně přezkoumatelného, které v sobě věcně zahrnuje i rozhodnutí předběžné, a dále zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany) dovodil rozšířený senát ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 Afs 186/2006 - 54 tzv. test rozhodnutí předběžné povahy. Podle citovaného testu je rozhodnutím předběžné povahy, na něž dopadá vyluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., jen takové rozhodnutí, které kumulativně splňuje podmínku časovou, věcnou a osobní.

Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem nebo může být vydáno i mimo takové řízení, v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Konečně osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008 - 90, publikovaný pod č. 2001/2010 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud při posouzení povahy rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení lhůty s ohledem na dosavadní judikaturu dospěl při předběžném posouzení k závěru, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy. Vycházeje z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006 -54, bylo na místě posoudit, zda jsou kumulativně splněny podmínky tzv. testu rozhodnutí předběžné povahy, tj. podmínka časová, věcná a osobní.

Časová podmínka je v posuzovaném případě splněna. Rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad podání stěžovatele je vydáváno v průběhu postupu odstranění pochybností (§ 89 an. daňového řádu). Z hlediska časového tedy předběžnost rozhodnutí spočívá v tom, že konečné rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí ze dne 7. 5. 2010, č. j. 51087/10/196962506459, jímž správce daně přenesl na daňový subjekt náklady za zpracování znaleckého posudku, nebude vydáno dříve, než je v řízení postaveno najisto, zda bylo o žádosti stěžovatele o prodloužení lhůty ke splnění výzvy k odstranění vad podání vyhověno, či nikoliv. Rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad podání tedy předchází konečnému rozhodnutí o odvolání, na něž má stěžovatel právní nárok. Konečné rozhodnutí o odvolání lze dále přezkoumat ve správním soudnictví podáním žaloby podle § 65 s. ř. s. Také věcná podmínka je v řešeném případě splněna. V rámci konečného rozhodnutí o odvolání je správce daně povinen zkoumat, zda bylo

odvolání podáno řádně, a musí tedy zkoumat také postup, jakým došlo k odstranění vad odvolání, a zda nebyl účastník řízení zkrácen na právech v důsledku nevyhovění jeho žádosti o prodloužení lhůty, resp. zastavením řízení o ní. Splněna je i podmínka osobní, neboť adresátem konečného rozhodnutí o odvolání je právě osoba žádající o prodloužení lhůty, tj. osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že všechny podmínky testu rozhodnutí předběžné povahy jsou v posuzovaném případě splněny.

Vycházejí z dosavadní judikatury zdejší soud uzavřel, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad podání je rozhodnutím předběžné povahy a je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. Z uvedených důvodů nelze brojit přímo proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení lhůty jako rozhodnutí podkladovému, ale až proti jeho důsledkům, které jediné mají v posuzované věci právní relevanci.

Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení lhůty v daném případě nelze chápat jako odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), jak se domnívá stěžovatel, ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení lhůty, tedy žalobou proti konečnému rozhodnutí. Předmětné rozhodnutí tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu konečného rozhodnutí o podaném odvolání (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel tak nebude zkrácen na svém právu přístupu k soudu.

Uvedený závěr přitom odpovídá jak zákonné konstrukci přezkumu ve správním soudnictví jako přezkumu rozhodnutí konečné povahy, tak zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť připuštění soudního přezkumu proti tomuto typu rozhodnutí by ve svém důsledku znamenalo roztržičnost celého řízení a prodlužování jeho celkové délky. Ze strany soudu je neúčelné zkoumat samostatně, zda bylo rozhodnuto o žádosti o prodloužení lhůty v souladu se zákonem či nikoliv pokud dosud není zřejmé, zda bylo v daném případě odvolání vůbec řádně podáno, případně jakým způsobem o něm bylo rozhodnuto.

Další argumentace stěžovatele, jak již bylo uvedeno, se nevztahuje k předmětu tohoto řízení, a proto se jí Nejvyšší správní soud nezabýval.

Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že nerozhodoval o žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků, neboť stěžovatel byl osvobozen již v řízení před krajským soudem usnesením ze dne 20. 2. 2012, č. j. 15 Ag 10/2012 – 47. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. *in fine* platí, že *přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti*.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

pokračování

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. srpna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu