



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **V. J.**, zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Mazůrkem, sídlem Týnská 1053/21, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Středočeský kraj**, sídlem Na Pankráci 1685/17, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2018, č. j. 4409391/18/2115-50522-203074, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2018, č. j. 54 Af 44/2018 - 12,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 113 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2018, č. j. 3962679/18/2115-50522-205648, a řízení zastavil. Současně žalobce poučil, že proti tomuto rozhodnutí je ve lhůtě 30 dní ode dne jeho doručení možné podat odvolání.

[2] Krajský soud v Praze (dále „krajský soud“) žalobu usnesením dne 27. 11. 2018, č. j. 54 Af 44/2018 - 12, (dále „napadené usnesení“) odmítl pro nepřipustnost. Uvedl, že proti napadenému rozhodnutí bylo možné podat odvolání, o čemž byl ostatně žalobce v napadeném rozhodnutí řádně poučen. Žalobce je přitom před podáním žaloby povinen odvolání nejen podat, ale též vyčkat, než o něm příslušný orgán rozhodne. Teprve rozhodnutím odvolacího orgánu o odvolání je podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků naplněna. Žaloba směřující přímo proti napadenému rozhodnutí je tedy v daném případě nepřipustná.

[3] Zcela nepřipadný je i odkaz žalovaného na § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „s. ř. s.“), neboť uvedené ustanovení pouze rozšiřuje žalobní legitimaci nad rámec § 65 odst. 1 s. ř. s. také na osoby teorií označované za zájemníky, tj. osoby, které podle procesní úpravy řízení, z něž rozhodnutí správního orgánu vzešlo, byly oprávněny v řízení vystupovat v pozici účastníka, třebaže v tomto řízení vůbec nemohla být zasažena jejich právní sféra. Žalobce je však v pozici osoby aktivně procesně legitimované podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tvrdí, že byl na svých právech přímo zkrácen napadeným rozhodnutím žalovaného. Nic to ale nemění na tom, že osoby aktivně procesně legitimované jak podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tak i podle odst. 2 téhož ustanovení musejí před podáním žaloby vyčerpat řádné opravné prostředky, které zákon připouští.

[4] Pokud jde o žalobcovy námitky, jimiž brojí proti zákonnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2018, č. j. 4526947/18/2115-50522-205648, jímž byla zamítnuta jeho žádost o navrácení lhůty v předešlý stav, je třeba uvést, že takové rozhodnutí není samostatně soudně přezkoumatelné, neboť má charakter předběžného rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 5 Afs 136/2016 - 36, a ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49, publikován pod č. 1881/2009 Sb. NSS). Toto rozhodnutí tak může být soudem přezkoumáno až v rámci případného řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí odvolacího orgánu (§ 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). S ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.) nepřisluší soudu, aby za současného stavu přezkoumával zákonnost tohoto předběžného rozhodnutí a jakkoliv zasahoval do činnosti finančních orgánů do doby právní moci konečného rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud z výše uvedených důvodů odmítl žalobu pro nepřipustnost.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti napadenému usnesení kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Krajský soud nevzal v potaz § 65 odst. 2 s. ř. s, ze kterého vyplývá, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Toto je nutné vztáhnout i na případ, kdy stěžovatel tvrdí, že by byl zkrácen postupem správce daně na svých právech, přičemž formálně jeho

pokračování

věc nebyla rozhodnuta odvolacím orgánem. Stěžovateli hrozí tak závažné následky, že ve věci není možné postupovat ryze formalisticky. Formalistický postup by znamenal, že z důvodu nedodržení lhůty o jeden den by stěžovatel byl připraven o podstatnou část svého osobního majetku, bez možnosti další obrany proti věci. Formalistický postup krajského soudu markantně zasahuje do sféry ústavních práv stěžovatele, který byl zkrácen (byť postupem svého daňového poradce) na právu se bránit proti neoprávněnému rozhodnutí správce daně.

[6] Krajský soud svým rozhodnutím zasáhl do práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), kde je stanoveno právo domáhat se svých práv u nezávislého a nestranného soudu resp. jiného orgánu. Svým rozhodnutím rovněž zasáhl do práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 2 Listiny, kde je garantováno právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí. Podle stěžovatele by měla převládnout rovina přirozeného práva, kdy formální procesní postup by měl ustoupit úvaze o závažnosti následku, který napadeným rozhodnutím pro stěžovatele bezprostředně hrozí.

[7] Toto obzvláště platí za stavu, kdy žalovaný zcela bezdůvodně zamítl navrácení lhůty pro odvolání stěžovatele, kdy důvody prominutí lhůty byly zjevné a byly řádně spolehlivě doloženy. V rámci žádosti o navrácení lhůty daňová poradkyně stěžovatele spolehlivě doložila, že těsně před koncem lhůty došlo k poruše na jejím počítači, kde má všechny své spisy, přičemž nemohla odvolání do merita řádně podat. Žalovaný žádost o navrácení lhůty zamítl bez ohledu na důsledky pro stěžovatele a záhy přistoupil k zastavení majetku stěžovatele exekučními příkazy. Tento stav je pro stěžovatele likvidační a znamená enormní majetkový zásah do osobního života nejen stěžovatele, ale i jeho dětí a partnerky, kdy tento stav uvrhne majetkově dobře situovaného člověka do pozice osoby v majetkové destituci. Toto dozajista zákonodárce nehodlal docílit, když tvořil procení pravidla u soudního řádu správního, přičemž tento stav je možné označit pro stěžovatele za excesivní a příkrý, a to do té míry, že se jedná o hrubý zásah do jeho ústavních práv.

[8] Stěžovatel na závěr uvádí, že daňové doměry žalovaného nejsou po právu, přičemž stěžovatel má řadu argumentů a důkazu k prokázání této skutečnosti, pokud mu bude umožněno uvedené námitky v rámci odvolání uplatnit. Stěžovatel je přesvědčen, že kdyby nedošlo k výše popsané situaci, došlo by k zvrácení meritorního rozhodnutí stěžovatele v rámci odvolání k Odvolacímu finančnímu ředitelství, nebo v rámci správní žaloby ke správnímu soudu. Uvedená možnost by takto zůstala pro stěžovatele zcela zavřená, což je následek s ohledem na poměry příliš tvrdý. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušit napadené usnesení a napadené rozhodnutí žalovaného.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatel zaměňuje otázku aktivní legitimace k podání žaloby (§ 65 s. ř. s.) a otázku nepřipustnosti žaloby (§ 68 s. ř. s.). Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., „[k]do 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"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“ Podle § 65 odst. 2 s. ř. s., „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“ Podle § 65 odst. 2 svědčí žalobní legitimace proti rozhodnutí správního orgánu osobám, jímž nesvědčí „přímá“ žalobní legitimace podle odstavce 1: „[P]odle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí týká, zatímco podle druhého odstavce je oprávněn žalovat ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen, přičemž v řízení, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, uplatňoval určitý zájem.“ (srov. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 557)

[13] Stěžovatel byl v řízení aktivně legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jeho žalobní legitimaci ve smyslu tohoto ustanovení nikdo nezpochybňuje. Krajský soud to stěžovateli dostatečně objasnil v bodě 6 napadeného usnesení („žalobce je však v pozici osoby aktivně procesně legitimované podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 - 62, publ. pod č. 806/2006 Sb. NSS (dostupný na www.nssoud.cz) uvedl, že soud musí v první řadě zkoumat, zda u žalobce vůbec připadá v úvahu, že by mohl být aktivně legitimován. Nepřipadá-li toto vůbec v úvahu, je nutno žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (podání návrhu osobou k tomu zjevně neoprávněnou). Soud dále konstatoval: „Teprve dospěje-li soud k závěru, že tento důvod odmítnutí žaloby není dán, zkoumá eventuální další důvody pro odmítnutí žaloby, mezi nimi i důvod podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem v řízení před správním orgánem má totiž smysl zkoumat pouze tehdy, pokud žalobce vůbec byl osobou, která mohla tyto opravné prostředky podat, tj. takovou osobou, u níž vůbec připadá v úvahu, aby byla aktivně legitimována k podání žaloby na základě ustanovení § 65 odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s.“

[14] Krajský soud žalobu odmítl nikoliv z důvodu, že by stěžovatel nebyl aktivně legitimován, ale z důvodu, že nevyčerpal řádné opravné prostředky. Povinnost předchozího vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem se vztahuje jak na případy žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tak na případy žalobce podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, „nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon.“ Toto ustanovení je konkrétním projevem subsidiarity správního soudnictví vyjádřené v § 5 s. ř. s., podle něhož platí, že „nestanoví-li tento nebo

pokračování

zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS, konstatoval, že „účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“

[15] V posuzované věci stěžovatel napadl rozhodnutí, jimiž žalovaný (správce daně) pro opožděnost zamítl jeho odvolání a zároveň zastavil odvolací řízení. Správce daně tak využil oprávnění dle § 113 odst. 1 písm. c) daňového řádu, dle kterého „[s]právce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, odvolání zamítne a zastaví odvolací řízení, pokud je podané odvolání nepřijatelné nebo bylo podáno po lhůtě.“ Podle § 109 odst. 1 přitom platí, že příjemce rozhodnutí (v tomto případě stěžovatel) se může odvolat proti rozhodnutí správce daně, pokud zákon nestanoví jinak. Podání odvolání proti rozhodnutí správce daně podle § 113 odst. 1 písm. c) daňového řádu tento zákon nevylučuje. Stěžovatel byl o možnosti podat odvolání řádně poučen. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatel nevyčerpal možnost podat proti rozhodnutí žalovaného řádný opravný prostředek podle daňového řádu (odvolání), a proto nebyla jeho žaloba přípustná. V postupu krajského soudu přitom neshledal přepjatý formalismus (k této otázce stov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS)

[16] Napadeným usnesením nebylo ani zasaženo do práva stěžovatele na soudní ochranu. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny, „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Listina užívá pojem *stanoveným způsobem*, právo na spravedlivý proces tak není absolutní, ale může podléhat celé řadě podmínek [srov. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2012] Jednou z podmínek pro přípustnost správní žaloby je právě vyčerpání opravných prostředků. Stěžovatel byl o možnosti podat opravný prostředek řádně poučen, a pokud tuto možnost nevyužil, Nejvyšší správní soud nemá za to, že by následným odmítnutím jeho žaloby došlo k porušení jeho ústavních práv. Kasační stížnost proto není důvodná. Nejvyšší správní soud připomíná, že předmět tohoto řízení byl omezen na otázku, zda byla žaloba nepřijatelná pro nevyčerpání opravných prostředků. Důvody, pro které stěžovatel nestihl podat odvolání včas, proto míjejí předmět tohoto řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud se s posouzením krajského soudu ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení

nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 3. dubna 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu