



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **V. J.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Mazůrkem, advokátem se sídlem Týnská 1053/21, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Středočeský kraj**, se sídlem Na Pankráci 1685/17, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2018, č. j. 54 Af 42/2018 - 13,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 9. 2018, č. j. 4408362/18/2115-50522-203074, Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále též „správce daně“ nebo „žalovaný“) zamítl podle § 113 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“), jako opožděné žalobcovo odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3962433/18/2115-50522-205648, na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období červenec 2014 a odvolací řízení zastavil.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobu, kterou Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) odmítl v záhlaví uvedeném usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. a) téhož zákona. Konstatoval, že proti žalobou

napadenému rozhodnutí bylo možné podat odvolání, o čemž žalovaný žalobce poučil. Jelikož žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky před podáním žaloby, je tato nepřípustná.

III.

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá, že krajský soud měl aplikovat § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť stěžovatel byl postupem správce daně zkrácen na svých právech, přičemž jeho věc nebyla toliko formálně rozhodnuta odvolacím orgánem. S ohledem na hrozící závažné dopady rozhodnutí správce daně do majetku stěžovatele však není možné ve věci postupovat ryze formalisticky a upřít mu možnost obrany jen pro nedodržení lhůty k podání odvolání o jeden den. Jedná se o zásah do práv uvedených v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Dále poukazuje na to, že žalovaný bezdůvodně zamítl jeho žádost o navrácení lhůty pro odvolání v předešlý stav, přestože důvody pro prominutí zmeškání lhůty byly zjevné a spolehlivě doložené. Ani samotné doměření daně není po právu, což je stěžovatel schopen prokázat, pokud mu bude umožněno bránit se v odvolacím řízení či před správním soudem. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu i rozhodnutí žalovaného.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul průběh řízení. Poukázal na to, že stěžovatel podal odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru opožděně. Jeho odvolání tak správce daně zamítl, proti čemuž se stěžovatel i přes poučení dále neodvolal. Pokud stěžovatel proti rozhodnutí správce daně namísto odvolání podal žalobu, konstatoval krajský soud správně její nepřípustnost. Žádost o navrácení lhůty pro podání odvolání v předešlý stav byla zamítnuta; odvolací řízení dosud nebylo ukončeno. Třicetidenní odvolací lhůta je však dostatečně dlouhá pro to, aby stěžovatel podal alespoň blanketní odvolání, což může provést i bez počítače. Jestliže se stěžovatel zbavil práva na přezkoumání zákonnosti dodatečného platebního výměru svým nedbalým přístupem, nemůže se dovolávat mimořádných prostředků ochrany. Dodal, že pokud stěžovatel považuje dodatečný platební výměr za nezákonný, může podat podnět k nařízení jeho přezkoumání dle § 121 daňového řádu. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že je-li kasační stížností napadáno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, může stěžovatel účinně uplatňovat pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012,

pokračování

č. j. 4 As 57/2012 - 13). Kasační soud je totiž při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná nebo zda rozhodnutí žalovaného bylo zákonné či nikoliv (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65; či ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 As 124/2013 - 39). Úkolem Nejvyššího správního soudu tak v právě posuzované věci bylo přezkoumat skutkové a právní podmínky odmítnutí žaloby z důvodu její nepřipustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat námitkami stěžovatele směřujícími do posouzení zákonnosti dodatečného platebního výměru, rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí o zamítnutí žádosti o navrácení odvolací lhůty v předešlý stav.

[8] Dle stěžovatele krajský soud pochybil, když nepřipustil jeho žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[9] 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 s. ř. s. tak svědčí žalobní legitimace proti rozhodnutí správního orgánu osobám, jímž nesvědčí „přímá“ žalobní legitimace podle odstavce 1. Jak uvádí odborná literatura: „[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).

[10] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 - 62, 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.“. Jelikož krajský soud nijak nezpochybnil aktivní žalobní legitimaci stěžovatele podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebylo důvodné zkoumat aktivní žalobní legitimaci stěžovatele podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[11] Je třeba zdůraznit, že krajský soud žalobu neodmítl pro nedostatek aktivní žalobní legitimace stěžovatele, ale protože stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky. Povinnost předchozího vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem se vztahuje jak na žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tak na žalobce podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[12] 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 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.“

[13] V posuzované věci stěžovatel napadl rozhodnutí, jímž žalovaný (správce daně) pro opožděnost zamítl jeho odvolání a zároveň zastavil odvolací řízení. Správce daně tak postupoval v souladu s § 113 odst. 1 písm. c) daňového řádu, podle kterého *[s]právce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, odvolání zamítne a zastaví odvolací řízení, pokud je podané odvolání nepřipustné nebo bylo podáno po lhůtě*. Podle § 109 odst. 1 téhož zákona 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 rovněž 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. Postup krajského soudu plně odpovídal zákonu, pročez jej nelze označit za přepjatě formalistický (k této otázce srov. 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).

[14] 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. Zásada subsidiarity soudního přezkumu nemá svévolně omezující dopady na přístup k soudní ochraně a její zakotvení je ústavně konformní, jak vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07:

pokračování

„podmínka přípustnosti projednání správní žaloby soudem teprve po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků v rámci soustavy správních orgánů je výrazem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů, kterážto zásada preferuje nápravu tvrzené nezákonnosti co nejrychleji a nejblíže dotčenému jedinci, tedy usiluje o odstranění pochybení již správními orgány samotnými. Stanovení této podmínky bezpochyby do jisté míry omezuje přístup k soudu, s ohledem na výše uvedenou zásadu subsidiarity však nikoli svévolně a bezdůvodně; zároveň cestu k soudnímu přezkumu ponechává otevřenu, pokud se jedinec nedomůže nápravy u správních orgánů.“ Nejvyšší správní soud se nadto skutkově shodnými věcmi téhož stěžovatele již opakovaně zabýval, například v rozsudcích ze dne 11. 10. 2019, č. j. 5 Afs 380/2018 - 24, ze dne 5. 12. 2019, č. j. 4 Afs 407/2018 - 27, ze dne 29. 3. 2019, č. j. 2 Afs 400/2018 - 28 (ústavní stížnost proti němu podanou Ústavní soud usnesením ze dne 12. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 1827/19 jako zjevně neopodstatněnou odmítl), nebo ze dne 3. 4. 2019, č. j. 6 Afs 355/2018 - 23 (ústavní stížnosti proti němu podanou Ústavní soud odmítl ze stejného důvodu usnesením ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 1855/19). Ústavní soud ve výše zmíněných usneseních neshledal vypořádání stěžovatelových argumentů ze strany kasačního soudu rozporným s právem na soudní ochranu a ochranu vlastnictví a uzavřel, že v rozhodnutích obecných soudů nespátňuje přepjatý formalismus, ale naopak, že soudy ve věci postupovaly zcela v souladu se zákonem. I s ohledem na právě uvedené neměl kasační soud ani nyní důvod se od svých předchozích závěrů vyslovených ve skutkově shodných případech odchýlit.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že předmět tohoto řízení byl omezen na otázku, zda byla žaloba nepřipustná pro nevyčerpání opravných prostředků. Důvody, pro které stěžovatel nestihl podat odvolání včas, proto míjejí předmět tohoto řízení. Nad rámec uvedeného dodává, že rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2018, č. j. 4526947/18/2115-50522-205648, jímž zamítl žádost stěžovatele o navrácení lhůty v předešlý stav, 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). 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.).

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Tomáš Foltas

předseda senátu