



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvie Šiškeové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Symfonie Capital Advisors s.r.o.**, IČ 27369552, se sídlem Olšanská 2643/1a, Praha 3, zastoupena Mgr. Veronikou Svobodovou, advokátkou, se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, týkající se žaloby proti sdělení žalovaného ze dne 10. 2. 2020, č. j. 5879/20/5100-41452-706053, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, č. j. 43 Af 8/2020 – 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] V záhlaví uvedeným sdělením žalovaného byl shledán jako nedůvodný podnět žalobkyně k přezkoumání rozhodnutí ve smyslu § 121 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Žalobkyně sdělení žalovaného napadla u Krajského soudu v Praze podáním, jehož vady na výzvu soudu odstranila a specifikovala, že se jedná o žalobu ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), již se domáhá zrušení sdělení žalovaného a vydání předběžného opatření.

[2] Krajský soud se nejprve zabýval povahou přezkumného řízení a jeho vlivu na právní sféru účastníka, přičemž dovodil, že přezkumné řízení podle daňového řádu,

k němuž žalobkyně dala podnět, představuje dozorčí prostředek nápravy rozhodnutí správce daně. Poznamenal, že na jeho zahájení není právní nárok. Pokud neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení, již z povahy věci není možné, aby nenařízením přezkoumání rozhodnutí došlo k zásahu do práv žalobkyně. Krajský soud proto dospěl k závěru, že sdělení žalovaného je svou povahou pouhým oznámením, že příslušný správce daně přezkumné řízení nenařídí. S ohledem na charakter přezkumného řízení nemůže být tímto sdělením dotčena právní sféra žalobkyně ve smyslu § 65 odst. 1 ve spojení s § 2 s. ř. s. Jelikož sdělení žalovaného nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s. jako nepřipustnou odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně posoudil její podání jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv je měl posoudit jako žalobu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s., protože není rozhodné, jak podání označila stěžovatelka. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 2 As 254/2017 – 34, v němž se Nejvyšší správní soud vyjádřil k zásadě posuzování podání podle jeho obsahu. Závěry, z nichž vyplývá, že by soudy neměly postupovat formalisticky, ale naopak se zabývat skutečným obsahem podání a posoudit je v souladu se širokým pojetím ochrany poskytované veřejným subjektivním právům ve správním soudnictví, vyplývají také z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS. Podle citovaného usnesení je věcný rozsah tří základních žalobních typů ve smyslu soudního řádu správního nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy zasahující do právní sféry jednotlivce byl podroben účinné soudní kontrole. Ve prospěch možného posouzení podání jako zásahové žaloby podle mínění stěžovatelky hovoří také charakter zásahové žaloby, která má ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiární povahu.

[4] Nezákonost posouzení podání stěžovatelky krajským soudem vyplývá také ze skutečnosti, že se soud ve své argumentaci ani okrajově nevěnoval povaze sdělení, jímž správce daně oznámí, zda podnět k zahájení přezkumného řízení shledal důvodným či nikoliv; soud pouze konstatoval, že se nejedná o rozhodnutí. Byl-li si krajský soud vědom skutečnosti, že v daném případě nejde o úkon správního orgánu, který má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., měl věnovat pozornost možnosti posoudit podání jako jiný žalobní typ, tedy jako žalobu proti nezákonnému zásahu. Své závěry stěžovatelka podpořila odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, (dále jen „věc EUROVIA“). Podle citovaného rozsudku je možné odmítnout žalobu z důvodu, že směřuje proti úkonu, který není zásahem, jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Existuje-li rozumná pochybnost, je třeba zkoumat další procesní podmínky projednatelnosti žaloby a v případě jejich splnění žalobu věcně projednat. K procesním podmínkám stěžovatelka uvedla, že všechny byly v jejím případě splněny.

pokračování

[5] Stěžovatelka dále uvedla, že podání účastníka má být ze strany soudu posuzováno vždy co „nejvstřícněji“ ve vztahu k možnému poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům žalobce. Stěžovatelka si je vědoma skutečnosti, že na zahájení přezkumného řízení podle § 121 a násl. daňového řádu není právní nárok, což Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 29. 8. 2018, č. j. 8 Afs 98/2018 – 52. Přesto se domnívá, že v její situaci bylo nezahájením přezkumného řízení ze strany žalovaného přímo zasaženo do její právní sféry a tudíž je lze označit za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle stěžovatelky je možné postup žalovaného vyhodnotit jako opomenutí, které představuje úkon veřejné správy zasahující přímo do jejích práv a povinností tím, že ji odmítá zbavit povinnosti v podobě splnění pokuty, kterou jí uložil správce daně. Ačkoliv na přezkumné řízení není ze strany jednotlivce nárok, stěžovatelka v tomto případě nemá možnost domáhat se ochrany před postupem správce daně jiným způsobem. Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka popsala definiční znaky zásahu správního orgánu a uvedla, v čem spatřuje jejich naplnění ve svém případě.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Poukázal na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 98/2018 – 52, v němž Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že pokud neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení, není z povahy věci možné, aby nenařazením přezkoumání rozhodnutí bylo zasaženo do práv daňového subjektu. Nelze proto ani uvažovat o tom, že by sdělení žalovaného mohlo být nezákonným zásahem. Žalovaný zdůraznil i nenárokovou povahu přezkumného řízení jakožto dozorčího prostředku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Hlavní kasační námitkou je tvrzení stěžovatelky, že krajský soud měl povinnost posoudit její žalobu podle skutečného obsahu a sám ji vyhodnotit jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[9] Stěžovatelka se na krajský soud obrátila velmi obsáhlou žalobou, která vykazovala nejen množství gramatických a formulačních nedostatků, ale i absenci náležitostí žaloby podle § 71 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud usnesením ze dne 2. 3. 2019, č. j. 43 Na 1/2020 – 21, stěžovatelku vyzval k odstranění vad žaloby tak, aby označila napadené rozhodnutí i napadený výrok, uvedla den doručení rozhodnutí a zformulovala žalobní petit.

[10] Stěžovatelka v reakci na výzvu soudu vymezila žalobní petit tak, že navrhla zrušení napadeného sdělení žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Bylo tedy zcela jednoznačné, že se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[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.“

[11] Za této procesní situace nebylo povinností krajského soudu posuzovat žalobu stěžovatelky jiným způsobem, než jak ji sepsala a k výzvě soudu ještě potvrdila. Řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, č. 888/2006 Sb. NSS, a ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90) a krajský soud neměl v situaci, kdy nebylo pochyb o vůli stěžovatelky, která opakovaně trvala na podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., důvod ani oprávnění sám přehodnocovat obsah žaloby.

[12] Ani z rozsudku č. j. 2 As 254/2017 - 34, na který stěžovatelka odkázala, nelze dovodit, že krajský soud měl v nyní řešené věci postupovat stěžovatelkou tvrzeným způsobem. Uvedený rozsudek se týkal situace, v níž žalobkyně zvolila nesprávný žalobní typ. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného napadený rozsudek zrušil a žalobu proti rozhodnutí sám odmítl. Pasáže citované stěžovatelkou v kasační stížnosti navíc nepocházejí z vlastního posouzení citované věci Nejvyšším správním soudem, nýbrž pouze z narativní části rozsudku.

[13] Ve stěžovatelkou citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 se rozšířený senát vyjádřil k právní povaze neprovedení záznamu do katastru nemovitostí a k žalobnímu typu, jímž se lze proti takovému úkonu správního orgánu domáhat soudní ochrany. Ani z rozhodnutí v této věci však nelze dovodit možnost soudu učinit si samostatně (bez projevu vůle žalobce) úsudek o tom, že s podáním je třeba zacházet odlišně od způsobu, který žalobce navrhuje, např. podřazením pod jiný žalobní typ.

[14] Pokud jde o argument stěžovatelky rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA, shrnuje Nejvyšší správní soud vývoj judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, která se v minulých letech k otázce nesprávné volby žalobního typu vytvořila, následovně:

[15] V nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, shrnul Ústavní soud judikaturní vývoj v případech nesprávné volby žalobního typu (viz body 53. - 66. citovaného nálezu). Konstatoval, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu bylo v době vydání ústavní stížností napadeného rozhodnutí možné shledat dvě linie rozhodnutí, z nichž první vycházela z rozsudku ve věci EUROVIA a na něj navazujících rozhodnutí; druhá naopak z judikatury, která tomuto rozsudku předcházela. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že rozsudek ve věci EUROVIA byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak stalo se tak, jak uvádí náleze ve věci sp. zn. II. ÚS 2398/18 „z důvodů zcela nesouvisejících s problematikou žalobních typů. Naopak, právní názor Nejvyššího správního soudu o povinnosti správních soudů upozornit žalobce na nutnost úpravy žaloby byl potvrzen v další judikatuře ještě před vydáním zrušovacího nálezu (viz rozsudky citované výše, tedy rozsudek č. j. 6 As 357/2017 - 26 ze dne 28. 2. 2018, bod 16; rozsudek č. j. 6 As 402/2017 - 41 ze dne 21. 3. 2018, bod 15; a rozsudek č. j. 4 As 57/2018 - 78 ze dne 6. 4. 2018, bod 9), jakož i bezprostředně po něm (viz rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 48/2018 - 25, bod 13; a č. j. 6 As 82/2018 - 19, bod 15).“ Obdobně se Ústavní soud vyjádřil také v nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18.

pokračování

[16] Jinak řečeno, ačkoliv byl rozsudek ve věci EUROVIA zrušen Ústavním soudem, z navazujícího nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18 (jímž byla aprobevována výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, která udržuje v platnosti část právních názorů vyjádřených v rozsudku ve věci EUROVIA) vyplývá, že právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu týkající se problematiky žalobních typů je nadále použitelný (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 Afs 114/2019 – 33, nebo ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019 – 26).

[17] Nálezem sp. zn. II. ÚS 2398/18 tedy Ústavní soud vzal za své závěry výše načrtnuté judikатурní linie Nejvyššího správního soudu a uzavřel, že „*správní soudy již nejsou oprávněny odmítnout žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci poskytnout lhůtu k úpravě žaloby, ledaže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení dle správního žalobního typu, což by však soud musel v rozhodnutí náležitě odůvodnit (viz rozsudek č. j. 4 As 57/2018 - 78 ze dne 6. 4. 2018, bod 9). Pokud by totiž správní soud odmítl žalobu pro nesprávnou volbu žalobního typu, aniž by předtím žalobce vyzval k úpravě žaloby na jiný žalobní typ, dopustil by se tím dle Nejvyššího správního soudu odepření spravedlnosti (viz rozsudek č. j. 6 As 357/2017 - 26 ze dne 28. 2. 2018, bod 16).*“

[18] Žaloba může být z důvodu chybějící podmínky řízení (spočívající v plausibilním tvrzení nezákonného zásahu) odmítnuta pouze tehdy, je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu legislativní zkratky podle § 82 s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019 – 26).

[19] V souladu s výše popsanými závěry je i další vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu, která v určitých případech umožňuje změnu žalobního petitu ve smyslu § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (ve vztahu k změně petitu zásahové žaloby viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 – 18; ve vztahu ke změně žaloby z nečinnosti na žalobu zásahovou viz rozsudek ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020 – 34).

[20] Poučovací povinnost soudu v podobě výzvy žalobci ke konverzi žalobního typu dopadá na případy, kdy žalobce mylně označí za zásah úkon správního orgánu, který vykazuje všechny vlastnosti správního rozhodnutí, nečinnosti nebo opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek č. j. 6 As 357/2017 – 26). V takovém případě soud vyzve žalobce k úpravě žaloby. Pokud však soud, jako ve zde posuzované věci, zjistí, že tvrzení žalobce popisují stav, který z povahy věci nemůže být rozhodnutím ani nezákonným zásahem, postrádá poučovací povinnost smysl. Jinak řečeno, pokud povaha úkonu napadeného žalobou vůbec nenaplnuje předpoklad dotčení práv žalobce, soud ke změně žalobního typu nemusí vyzývat.

[21] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v nyní posuzované věci nešlo o situaci obdobnou jako v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18, tj. že by volba nevhodného žalobního typu byla důsledkem nepřehlednosti právní úpravy či komplikovaného judikaturního vývoje. Nejednalo se ani o případ změny žaloby v průběhu soudního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020 – 34). Změnu žalobního petitu totiž stěžovatelka v řízení před krajským soudem nenavrhovala.

[22] Ve vztahu k namítané možnosti posouzení postupu žalovaného jako nezákonného zásahu správního orgánu ve zde souzené věci uvádí Nejvyšší správní soud následující:

[23] Právní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkumu aktu orgánu veřejné moci podle § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění několika podmínek (materiálních znaků), mj. dotčení veřejných subjektivních práv žalobce, případně jeho právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41). Rozhodnutí i zásah správního orgánu přitom charakterizuje způsobilost daného úkonu zasáhnout do žalobcovy právní sféry.

[24] Sdělením žalovaného o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení však žalovaný žádným způsobem nezasáhl do práv a povinností stěžovatelky; pouze jím vyjádřil, že dozorcí prostředek nepoužije a že původní rozhodnutí zůstane nedotčeno. Tento právní závěr Nejvyšší správní soud sdílí dlouhodobě a ustáleně, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, č. 1831/2009 Sb. NSS. Ačkoliv se citovaný rozsudek vztahuje k přezkumnému řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí jeho závěry obdobně i ve vztahu k přezkumnému řízení podle daňového řádu. Nezahájením přezkumného řízení tudíž nelze zasáhnout do práv daňového subjektu, a tím pádem nelze naplnit ani výchozí předpoklad pro soudní přezkum dotčeného úkonu, ať již v režimu jakéhokoliv žalobního typu podle soudního řádu správního.

[25] Jak plyne z judikatury citované v bodu [20] tohoto rozsudku, pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. (obdobně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba musí být odmítnuta z důvodu chybějící podmínky řízení spočívající v plausibilním tvrzení nezákonného zásahu (analogicky rozhodnutí). Soud je přitom povinen přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která pomáhá objasnit, jaké úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a být ani nemohou. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl např. ve věci č. j. 7 As 55/2007 – 71, takovým úkonem je i sdělení ohledně nezahájení přezkumného řízení.

[26] Pokud stěžovatelka podala žalobu proti sdělení žalovaného, které podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., postupoval krajský soud správně, pokud její žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v nyní řešené věci byl naplněn onen požadavek „zjevnosti a nepochybnosti“, o němž hovoří výše odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu. Nebyly tak dány rozumné pochybnosti, které by krajský soud měly vést ke zkoumání dalších podmínek věcné projednatelnosti žaloby, případně k poučení stěžovatelky, že soud hodlá vycházet z odlišného právního posouzení věci, a k poskytnutí lhůty k úpravě žaloby, resp. změně žalobního typu, navíc v situaci, kdy stěžovatelka tento postup v řízení před krajským soudem nenavrhla.

[28] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené sdělení žalovaného zcela postrádá materiální znak způsobilosti dotčení právní sféry stěžovatelky zkrácením na jejích právech. V takovém případě z povahy věci nepřichází v úvahu jeho přezkum ani prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí, ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Uvedené

pokračování

vysvětlil i krajský soud v bodu 11. napadeného usnesení, a to s odkazem na § 2 s. ř. s., podle něž je účelem správního soudnictví poskytování soudní ochrany veřejným subjektivním právům osob.

[29] Krajský soud tedy neodmítl žalobu z důvodu volby nesprávného žalobního typu, jak se stěžovatelka pokouší argumentovat, nýbrž z důvodu absence výchozího předpokladu soudního přezkumu správního aktu, kterým je dotčení právní sféry stěžovatelky. Stěžovatelka tvrdí, že její práva jsou přímo dotčena nezahájením přezkumného řízení (v čemž spatřuje naplnění materiálního kritéria zásahu správního orgánu), neboť původní, údajně nezákonný platební výměr správce daně zůstává v platnosti a nemá možnost jej žádným jiným způsobem změnit. Jak ovšem vyplývá ze správního spisu žalovaného, stěžovatelka využila celé řady prostředků nápravy (odvolání proti platebnímu výměru, žádost o prominutí pokuty, stížnost ohledně postupu ve věci rozhodnutí o žádosti o prominutí pokuty), přičemž minimálně ve věci platebního výměru měla při splnění zákonných podmínek možnost podat žalobu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožnil s právním názorem krajského soudu vysloveným v kasační stížnosti napadeném usnesení.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na vše výše uvedené proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení 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 13. srpna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu