

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **B. P., spol. s r. o.**, zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Klimešem, se sídlem Dukelských hrdinů 14, Praha 7, proti žalovanému: **Celní ředitelství Praha,** se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2005, sp. zn. 9 Ca 148/2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým tento soud odmítl jeho žalobu proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha („žalovaný“) ze dne 8. 4. 2003, č. j. 16632/02-21/II. Tímto rozhodnutím žalovaný podle ustanovení § 55b odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků („daňový řád“) nařídil přezkoumání rozhodnutí Celního úřadu Mladá Boleslav ze dne 18. 3. 2002, č. j. 01-806/02/11-14.

Městský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že podaná žaloba je podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) nepřípustná, jelikož napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu. Správní žalobou totiž lze napadnout jen takové rozhodnutí, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Citovaným rozhodnutím žalovaného však stěžovatel nemohl být dotčen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Řízení podle ustanovení § 55b daňového řádu se totiž rozpadá do dvou fází:

v první se rozhoduje o tom, zda přezkoumání bude vůbec povoleno a ve (případné) druhé fázi se rozhoduje o změně či zrušení původního rozhodnutí. Jen takové další rozhodnutí může být přezkoumatelné ve správním soudnictví. Aktivní legitimace stěžovatele není dána ani ustanovením § 65 odst. 2 s. ř. s., jelikož i v tomto případě musí žaloba brojit proti rozhodnutí, zasahujícímu do právní sféry adresáta tohoto aktu, pouze umožňuje podat žalobu i tomu účastníkovi správního řízení, jehož hmotněprávní sféra nebyla rozhodnutím dotčena (např. občanská sdružení či obce).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tvrdí, že výklad ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., provedený městským soudem, je zužující a domnívá se, že zákonodárce v odst. 1 a 2 cit. ustanovení nerozlišuje okruh účastníků, nýbrž dopad rozhodnutí správního orgánu na účastníka řízení buď tím, že jsou zasažena jeho práva anebo že samotným postupem došlo ke zkrácení na jeho právech, a to způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Tato ustanovení proto neslouží k rozlišení účastníků správního řízení, nýbrž ke způsobu porušení jejich práv. V daném případě předmětným rozhodnutím nebyla stanovena daň, leč došlo pouze k rozhodnutí o zrušení původních rozhodnutí celního úřadu v rámci autoremedury. Stěžovatel uzavírá, že napadeným rozhodnutím žalovaného sice skutečně nedošlo k přímému zásahu do jeho práv, jedná se o nezákonný postup správního orgánu, vedoucí ke zkrácení jeho práv a v konečném důsledku i k obcházení ustanovení § 268 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že skutkově a právně obdobnou kasační stížností stejného stěžovatele se již zabýval v rozsudcích ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. 7 Afs 8/2004 a sp. zn. 7 Afs 13/2004, od nichž neshledal racionální důvod se v projednávané věci jakkoliv odchýlit a v nichž konstatoval, že rozhodnutí podle ustanovení § 55b odst. 1 daňového řádu jsou vyloučena z přezkoumání soudem (obdobně srov. např. č. 14/2003 Sb. NSS nebo usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 143/2002, sp. zn. 7 A 54/2002).

Rozhodnutí vydaná podle ustanovení § 55b odst. 1 daňového řádu jsou totiž považována za výkon dozorčího práva. Tato rozhodnutí nezasahují do hmotněprávních subjektivních práv a povinností daňového subjektu. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo 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, žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. S ohledem na použitou legislativní zkratku lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími; na tom nic nemění skutečnost, že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou, pouze však nejsou takovými rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě takovým úkonem je rozhodnutí žalovaného,

jehož přezkumu se žalobce domáhá; žalobce napadeným rozhodnutím nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo.

Zákon č. 337/1992 Sb. totiž upravuje možnost podat proti rozhodnutí správce daně řádné opravné prostředky (část čtvrtá, § 48 a násl.) a tzv. „mimořádné opravné prostředky“ (část pátá, § 54 a násl.), mezi něž zákon zařadil i „přezkoumávání daňových rozhodnutí“ podle § 55b tohoto zákona. V řízení o přezkoumávání daňových rozhodnutí dle ustanovení § 55b zákona č. 337/1992 Sb. může být vadné pravomocné rozhodnutí zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno, a to na základě žádosti daňového subjektu a nebo z vlastního podnětu kteréhokoli správce daně. Rozhodnutí o tom, zda přezkoumání bude povoleno nebo nařízeno, vydává vždy instančně vyšší správce daně. Proti takovému rozhodnutí není přípustný opravný prostředek. Je-li přezkoumání povoleno nebo nařízeno, má to odkladný účinek vůči rozhodnutí přezkoumávanému. Po povolení nebo nařízení provádí nové řízení správce daně, který rozhodl v posledním stupni; je vázán právním názorem toho, kdo přezkoumání povolil nebo nařídil; proti novému rozhodnutí ve věci se lze odvolat. Z toho je patrno, že řízení se tu rozpadá do dvou fází: v prvé se rozhoduje (na vyšším stupni soustavy finančních orgánů) o tom, zda přezkoumání vůbec bude povoleno či nařízeno; ve druhé fázi, a to jen tam, kde přezkoumání vůbec je povoleno či nařízeno a řízení tedy znovu „otevřeno“, o tom, zda původní, přezkoumávané rozhodnutí bude změněno či zrušeno (a to u orgánu, který původně rozhodl v posledním stupni).

Je zřejmé, že shledá-li orgán, který má rozhodnout o povolení nebo nařízení přezkumu, že pro přezkoumání nejsou důvody, žádost zamítne (popř. formulačně jinak, věcně však stejně, přezkoumání nepovolí). Formalizovaný způsob odložení nedůvodného podnětu však nic nemění na charakteru řízení podle ustanovení § 55b zákona č. 337/1992 Sb.: jedná se o mimořádný procesní prostředek dozorčího práva, nikoli o skutečný opravný prostředek, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Proto jen v případě, že vůbec bylo řízení nově otevřeno (k čemuž došlo právě v rozhodované věci), přichází v úvahu další rozhodnutí, jímž se buď „rozhodnutí potvrzuje“ tam, kde se v přezkumném řízení nezákonnost neshledala, nebo se zruší, nahradí jiným či změní, byly-li tu právní vady nebo nedostatky skutkových zjištění. Jak správně uvedl městský soud, jen takové rozhodnutí je následně přezkoumatelné v rámci řízení o správní žalobě. Citované rozhodnutí žalovaného však nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností stěžovatele, jelikož jím žalovaný jen otevřel procesní prostor pro přezkum rozhodnutí Celního úřadu Mladá Boleslav. Přitom je zjevné, že v rámci tohoto řízení bude mít stěžovatel možnost dostatečně hájit svá práva.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že shora citovaný právní názor je konformní rovněž s právním názorem Ústavního soudu (byť vydaného za odlišné zákonné úpravy, viz stanovisko pléna ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS-st.-12/2000), podle něhož „*rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle § 55b zákona č. 337/1992 Sb. má procesní povahu a tudíž nepodléhá soudnímu přezkumu*.“

Na základě shora uvedeného lze proto shrnout, že podle stávající zákonné úpravy, obsažené v s. ř. s., výrok podle ustanovení § 55b zákona č. 337/1992 Sb., kterým se nařídil přezkum rozhodnutí celního úřadu nezasahuje do subjektivních práv daňového subjektu, a proto není přezkoumatelný ve správním soudnictví ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Tento závěr stěžovatel ostatně nezpochybnil ani v kasační stížnosti, když sice akceptoval, že jeho aktivní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

skutečně dána nebyla, nicméně zároveň městskému soudu vytkl, že se nezaměřil rovněž na posouzení žalobní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. K tomu však již Nejvyšší správní soud ve shora citovaných rozsudcích sp. zn. 7 Afs 8/2004 a sp. zn. 7 Afs 13/2004 (na které pro stručnost odkazuje) uvedl, že „*žalobcova aktivní legitimace k podání žaloby je založena na jeho tvrzení, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu; toto rozhodnutí však nezasáhlo do jeho hmotněprávních subjektivních práv a povinností. Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. na projednávanou věc nedopadá a soud toto ustanovení nemohl aplikovat. Soud ve správním soudnictví nemůže rozhodnutí podle § 55b odst. 1 daňového řádu přezkoumávat ani tehdy, je-li tvrzeno, že pro vydání tohoto rozhodnutí nebyla splněna jedna ze dvou podmínek, které musejí být současně splněny (že nedošlo ke stanovení daně v nesprávné výši), nebo že vydáním tohoto rozhodnutí může dojít k obcházení § 268 celního zákona. Tyto námitky bude muset žalobce uplatnit v přezkumném řízení, které provede celní úřad. Proti rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení bude žalobce moci podat odvolání a případně se žalobou bude moci domáhat přezkoumání odvolacího rozhodnutí soudem ve správním soudnictví; i v žalobě bude moci uplatnit námitky, které nyní uplatňuje v kasační stížnosti*.“ K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že žalobní legitimace vyplývající z ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. je určena tzv. zájemníkům a představuje doplnění odst. 1 stejného ustanovení pro jiný okruh subjektů, nikoliv jeho alternativu. Úvaha stěžovatele, který v odst. 2 spatřuje možnost nahradit deficit svého postavení spočívající v nedotčenosti svých práv správním rozhodnutím, je proto veskrze chybná a Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu, provedenými v napadeném usnesení. Stručně vyjádřeno, žalobní legitimace podle ustanovení § 65 s. ř. s. vyžaduje vždy zásah do práv účastníka správního řízení a oba citované odstavce pamatují na dvě rozdílné skupiny účastníků řízení, kdy žádnému z nich nepřísluší „vybrat si“, kterou z možností žalobní legitimace zvolí.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v souzené věci se Městský soud v Praze odmítnutím žaloby stěžovatele nedopustil nezákonnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a žalovanému nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává 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 9. února 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu