



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce C. L., zastoupená Mgr. Ing. Ludvíkem Juříčkou, advokátem v Brně, náměstí Svobody 20, 602 00 Brno, proti žalovanému Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu, Štěpánská 28, 111 21 Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 14. 10. 1999, čj. 7152/3/99, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2004, čj. 10 Ca 64/2004-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 10. 1999, čj. 7152/3/99, přezkoumal podle § 55b odst. 6 zákona ČNR č. 337/1991 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád“, „d. ř.“), své rozhodnutí ze dne 10. 3. 1999, čj. FŘ-6884/3/98, poté, kdy přezkoumání nařídilo Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 27. 9. 1999, čj. 392/26 696/1999. Výrok přezkoumávaného rozhodnutí žalovaný změnil tak, že výrok tohoto rozhodnutí se nahrazuje zněním: citovaný dodatečný platební výměr se mění z částky 2 408 932 Kč na částku 2 394 932 Kč.

Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Tento soud žalobu usnesením ze dne 18. 8. 2004, čj. 10 Ca 64/2004-41, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., s tím, že nebyly splněny podmínky řízení; městský soud tento nedostatek spatřoval v tom, že žalobce před podáním žaloby nevyčerpal řádné opravné prostředky.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost; jako důvod označil nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Tvrdil, že žaloba po právu směřovala do posledního meritorního rozhodnutí, neboť

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 28. 1. 2004, čj. 184/83 980/2003, odvolání proti rozhodnutí žalobce zamítlo z důvodu opožděnosti. Toto rozhodnutí je pak rozhodnutím procesní povahy, a proto stěžovateli nezbylo, než napadnout rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nic na tom nemůže změnit ani to, že proti rozhodnutí Ministerstva financí byla podána u téhož soudu samostatná žaloba (pozn. Nejvyššího správního soudu: u Městského soudu projednávána pod sp. zn. 5 Ca 65/2004). O této žalobě navíc nebylo v okamžiku, kdy Městský soud v Praze odmítal žalobu, rozhodnuto, a městský soud proto neměl oporu pro své tvrzení o nevyčerpání opravných prostředků. Stěžovatel rovněž tvrdil, že byla-li již žaloba odmítnuta, pak se tak nemělo stát pro nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť podmínky řízení splněny byly, ale pro nepřípustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Žalovaný ve svém vyjádření popsal průběh věci před finančními orgány, z čehož dovedl, že Městský soud v Praze postupoval správně.

V průběhu řízení o kasační stížnosti žalobce uplatnil námitku podjatosti proti JUDr. M. M. a proti JUDr. M. Ž., kteří jako soudci Vrchního soudu v Praze rozhodovali o žalobě, kterou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí, jímž v minulosti Ministerstvo financí nařídilo přezkoumání rozhodnutí (shora zmíněné rozhodnutí ze dne 27. 9. 1999); o námitce rozhodl jiný senát Nejvyššího správního soudu pravomocným usnesením ze dne 3. 8. 2005, čj. Nao 24/2006-70, tak, že jmenovaní soudci nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci.

Ze soudního a správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 1999 odvolání, které žalovaný dne 21. 5. 2003, pod čj. FŘ-3014/13/03, podle § 49 odst. 2 písm. b) daňového řádu zamítl pro opožděnost. Žalobce se odvolal; toto odvolání pak podle § 50 odst. 6 daňového řádu zamítlo Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 28. 1. 2004, čj. 184/83 980/2003.

Žalobce posléze podal u Městského soudu v Praze jak žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 1999 (projednávána pod sp. zn. 10 Ca 64/2004 a je předmětem rozhodování v této věci), tak žalobu proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 28. 1. 2004 (projednávána pod sp. zn. 5 Ca 65/2004).

Nejvyšší správní soud (dále též „soud“) nejprve posuzoval, zda řízení před soudem nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] či nicotné. To nezjistil, a proto přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu a v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.); dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel tvrdil, že rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání pro opožděnost podle § 50 odst. 6 daňového řádu, je rozhodnutím procesní povahy, a proto stěžovateli nezbylo, než napadnout rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Lhůtu k podání žaloby přitom odvozoval ode dne doručení rozhodnutí o odvolání.

Stěžovateli lze přisvědčit jen potud, že správní soudy krátce po obnovení správního soudnictví v roce 1992 rozhodovaly způsobem, který stěžovatel předestřel (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1993, čj. 6 A 145/92-13, publikované v časopise Správní právo pod č. 41: „*rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl odvolání jako opožděné podle § 60 spr. ř., je rozhodnutím procesním, které je z přezkumu soudu vyloučeno podle § 248 odst. 2, písm. e) o. s. ř. Od jeho doručení však běží lhůta uvedená v ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř., ve které žalobce může napadnout žalobou rozhodnutí orgánu I. stupně. Základním předpokladem úspěšnosti takové žaloby je však tvrzení žalobce a jemu odpovídající zjištění soudu, že žalobce vyčerpal možnost podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř.*“. Tento názor nejprve zastával i Ústavní soud (usnesení ze dne 20. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 31/95, usnesení ze dne 28. 4. 1997, sp. zn. I. ÚS 236/96, Sběrka nálezů a usnesení ÚS, sv. 7, usnesení č. 10).

V následujících letech však Ústavní soud svými nálezy postupně zásadním způsobem omezoval dosah výluky tehdejšího ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) („*rozhodnutí procesní povahy*“), takže i Vrchní soud v Praze změnil později názor na otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl odvolání jako opožděné; např. v rozhodnutí publikovaném pod č. 256/1998 (Soudní judikatura ve věcech správních): „*rozhodnutí ministerstva o zamítnutí odvolání, které bylo podle jeho názoru podáno opožděně a neoprávněnou osobou, nelze podřadit pod rozhodnutí procesní povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.], neboť se jím neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost event. nepřítupnost je i výsledkem přezkoumání věci samé, když správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 spr. ř. před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení.*“.

Judikatura v druhé polovině devadesátých let již tedy připouštěla věcný přezkum rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo proto, že odvolání bylo podáno neoprávněnou osobou. Legislativního výrazu pak tento změněný názor došel v novele občanského soudního řádu (zákon č. 30/2000 Sb., který výlukou „*rozhodnutí procesní povahy*“ nahradil výlukou „*rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení*“), k čemuž mj. Ústavní soud (Sběrka nálezů a usnesení ÚS, svazek č. 30, nález č. 77) podotknul, že „*pokud zákonodárce zcela jasně celou skupinu tzv. procesních rozhodnutí podrobil zákonem č. 30/2000 Sb. opětovně soudnímu přezkumu, nelze jeho vůli ignorovat cestou extenzivního výkladu, v jehož důsledku by rozhodnutí dříve výslovně považovaná za rozhodnutí procesní povahy byla opětovně vyloučena ze soudního přezkumu s odvoláním na skutečnost, že nezasahují do práv účastníka, která vyplývají z práva hmotného*“. Posléze Ústavní soud nálezem ze dne 27. 6. 2001 (č. 276/2001 Sb.) zrušil k 31. 12. 2002 celou pátou část občanského soudního řádu, upravující správní soudnictví. Od 1. 1. 2003 tak platí nová úprava správního soudnictví obsažená v soudním řádu správním.

Správní soudy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů vydaná v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalobní legitimaci má podle § 65 odst. 1 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech (ve smyslu subjektivního oprávnění) rozhodnutím,

jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, a může se domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Nová úprava správního soudnictví založila však také další procesní legitimaci, a to pro osoby, které se staly účastníky řízení před správním orgánem, ale nemohou žalobu podat podle § 65 odst. 1 s. ř. s. právě pro neexistenci hmotného „práva“; byly však zkráceny na právech procesních (která jim náležejí z titulu účastenství v řízení před správním orgánem), a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).

Účastníkem správního řízení (§ 14 správního řádu z r. 1967) se totiž mohl stát nejen ten, o jehož existující práva nebo povinnosti šlo, ale také ten, kdo teprve může být rozhodnutím v právech přímo dotčen a dokonce i ten, kdo dotčení v právech, povinnostech nebo právem chráněných zájmech jen tvrdil. Vymezení účastenství v řízení správním je tedy širší než konstrukce žalobní legitimace ve správním soudnictví (*scil.* podle § 65 odst. 1 s. ř. s.), odhlédne-li se již vůbec od toho, že žalobcem ve správním soudnictví se lze stát jen projevem vůle, účastníkem řízení před správním orgánem i bez projevu vůle nebo proti ní (řízení sankční), a nebo jen i důsledkem zákonné úpravy (např. stavební řízení).

Stane-li se někdo účastníkem správního řízení, může v něm pak volně svá práva účastníka (práva procesní) uplatnit a jsou-li tato práva porušena (nebo – přesněji – tvrdí-li to takový účastník) způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí, může se domáhat také žalobou ochrany u správního soudu. Takové tvrzení tedy zakládá žalobní legitimaci, opírající se o ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.

Podstatou rozhodování správce daně podle § 46 odst. 2 písm. b) daňového řádu, resp. odvolacího orgánu rozhodujícího posléze o odvolání proti tomuto rozhodnutí podle § 50 odst. 6 d. ř., je toliko posuzování včasnosti odvolání - toho, zda má účastník řízení právo na věcné projednání své věci v odvolacím řízení či nikoli. Rozhoduje-li správní orgán o odvolání věcně, tvoří posléze jeho rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jeden celek a obě jsou rozhodnutími ve věci samé. Jinak tomu je ale tehdy, kdy odvolací orgán odvolání věcně neprojednává, ale zamítá je pro opožděnost; takové rozhodnutí do hmotných práv účastníka řízení nezasahuje, neboť ta jsou již určena rozhodnutím správního orgánu I. stupně, které je zpravidla již pravomocné; zasáhnout však může práva procesní (např. upře-li správní orgán nezákonně právo na projednání věci v odvolacím řízení). I procesní pravidla přitom musí být respektována a jsou-li ta porušena, musí existovat možnost dovolat se soudní ochrany, kterou zaručuje právě žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel proto nemá pravdu, tvrdí-li, že neměl jinou možnost, než napadnout rozhodnutí správního orgánu I. stupně. I jeho procesní práva jsou chráněna.

Správný postup obrany v případě, kdy se účastník správního řízení domnívá, že mu bylo neprávem upřeno odvolací řízení, je takový, že nejprve napadne žalobou rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání jako opožděné, a bude se námitkami zpochybňujícími posouzení včasnosti odvolání domáhat jeho zrušení.

Takovou žalobu u Městského soudu v Praze stěžovatel ostatně podal. V případě jejího úspěchu dosáhne věcného přezkoumání svého odvolání; teprve proti tomuto rozhodnutí pak může posléze u soudu brojit námitkami směřujícími do věci samé. Jestliže však správní orgán při posouzení opožděnosti odvolání nepochybil, pak ovšem stěžovatel definitivně ztratil možnost soudního přezkumu své věci; v takovém případě nelze rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve správním soudnictví napadnout.

Obecnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je totiž vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s.). Rozumí se tím přitom včasné vyčerpání řádných opravných prostředků. Taková úprava není samoučelná a má zásadní důvody.

Především ochrana práv před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Právo však „přeje bdělým“; proto má každý aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem, a teprve poté, kdy je taková snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod dovolat se soudní ochrany, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

Ke druhé námitce stěžovatele týkající se nesprávného důvodu odmítnutí žaloby:

Usnesení o odmítnutí žaloby (jímž soud sděluje, že se věcí nebude meritorně zabývat) nastává podle zákona v několika případech (např. neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, ani k výzvě neodstraněný nedostatek podmínky řízení bránícího pokračování v řízení, opožděné, příp. předčasné podání žaloby, či její podání osobou k tomu zjevně neoprávněnou, nepřípustnost žaloby apod.).

V souzeném případě první soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy proto, že nejsou dány podmínky řízení, tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a proto nelze v řízení pokračovat. Odkázal přitom na skutečnost, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky (§ 5 s. ř. s.).

Podmínky řízení lze vymezit jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí ve věci. Procesní řády zpravidla neobsahují ustanovení, v nichž by byly na jednom místě všechny podmínky řízení taxativně vypočítávaly a nečiní tak ani soudní řád správní. Často pak významnou roli při řešení otázky, zda v tom kterém případě jde o podmínku řízení, či nikoli, hraje teorie procesního práva a soudní praxe.

V podmínkách dřívější úpravy správního soudnictví bylo vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků a nabytí právní moci rozhodnutí přímo zákonem výslovně označeno nejprve za předpoklad řízení, později za podmínku řízení (§ 247 o. s. ř., po novele provedené zákonem č. 30/2000 Sb.).

Nová úprava správního soudnictví je naproti tomu založena na tom, že nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem není podmínkou řízení, ale způsobuje nepřipustnost žaloby [§ 68 a) s. ř. s.] a ze zákonné úpravy je třeba vyjít.

Tyto rozdíly – způsobené spíše střetáváním různých proudů procesní nauky a jejím vývojem – v posuzované věci nemají praktický význam. Užití jiného důvodu k jinak správnému odmítnutí žaloby nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu I. stupně v řízení o kasační stížnosti; výsledek řízení po případném vrácení věci k řízení před soudem I. stupně – co do praktického efektu pro účastníka - by byl týž. Soudní řízení však neslouží a sloužit nemůže k řešení toliko teoretických sporů. Nejvyšší správní soud proto, ostatně i z důvodu procesní ekonomie, přestal na tom, že nesprávně uvedený důvod správného odmítnutí žaloby nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Je podstatné, aby soud neodmítl věcně jednat tam, kde na to má účastník řízení právo; to by se pak skutečně rovnalo účinkům *denegationis iustitiae*.

To se nestalo, a proto z vyložených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 3. února 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu