



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Radana Malíka v právní věci stěžovatele **Ing. J. Š.**, zastoupeného JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem v Brně, Mezníkova 273/13, za účasti **V. f.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Trtílkem, advokátem se sídlem v Brně, Gorkého 12, o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2004, č. j. 30 Ca 47/2004 - 50,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2004 č. j. 30 Ca 47/2004 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2004, č. j. 30 Ca 47/2004 – 50, byla odmítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal vyslovení nicotnosti, eventuálně zrušení platebního výměru V. f. (dále jen „fond“) ze dne 6. 8. 2003, č. 1/2003, kterým byl stěžovateli vyměřen k úhradě odvod za víno ve výši 1 744 556 Kč. Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že v této věci nejsou dány všechny podmínky řízení. Je tomu tak proto, že fond při rozhodování o povinnosti vystupuje jako správce daně podle zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (§ 18a odst. 2 zákona č. 115/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Při správě odvodů pak fond postupuje bez výjimek podle zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (§ 18f odst. 8 zákona č. 115/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), protože přiměřená aplikace tohoto zákona by musela být v zákoně č. 115/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stanovena. Jelikož z ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) plyne, že odvolacím orgánem je orgán nejbližše vyššího stupně nadřízený fondu a v tomto ustanovení specifikovaný odvolací orgán o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí fondu ze dne

19. 11. 2003 dosud nerozhodl, odvoláním napadené rozhodnutí nenabylo právní moci a stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky ve smyslu ustanovení § 5 s. ř. s. Se zřetelem k tomu, že podmínkou přezkumu rozhodnutí v rámci správního soudnictví je vyčerpání řádných opravných prostředků, čímž se rozumí nejen jejich podání, ale také rozhodnutí příslušného orgánu o nich, a k tomu v tomto případě nedošlo, je žaloba podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná.

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě stěžovatel odmítl závěry krajského soudu, které vyslovil v napadeném usnesení. Stěžovatel opřel kasační stížnost o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., neboť má za to, že z logiky věci by vyplývala správnost závěru krajského soudu o nevyčerpání řádných opravných prostředků jen tehdy, pokud by zde byl skutečně existující a fungující odvolací orgán. Takový odvolací orgán zde však není. Pojem, který užívá krajský soud „orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený žalovanému“ je pojmem zcela obecným označujícím pouze určitý stupeň hierarchie orgánů státní správy a nikoliv konkrétní odvolací orgán jako takový. Tato pojmová neurčitost a neidentifikovatelnost odvolacího orgánu pak představuje faktickou a právní nemožnost stěžovatele hájit svá veřejná subjektivní práva před soudem, protože zakládá podle krajského soudu neodstranitelnou podmínku řízení. Věc je o to horší, že stěžovatel v řízení před správními orgány učinil vše k ochraně svých veřejných subjektivních práv, ale krajský soud mu nebyl sto poskytnout svým rozhodnutím příslušnou ochranu. V důsledku rozhodnutí krajského soudu tak trvá exekuce na majetek řádově v rozsahu několika desítek milionů Kč, která neúměrně drasticky zasahuje do každodenního života jeho rodiny. Stěžovatel je proto toho názoru, že pokud fond nepostoupil věc odvolacímu orgánu a ani sám nerozhodl, byla věc fakticky a s konečnou platností ukončena oznámením ze dne 28. 1. 2004, ve kterém se fond vyjádřil, že napadené rozhodnutí je z důvodu neexistence odvolacího orgánu nepřezkoumatelné a tedy, že platební výměr je v právní moci. Ostatně i fond opatřil své rozhodnutí dne 13. 10. 2004 doložkou právní moci, podle níž nabyl platební výměr ze dne 6. 8. 2004 právní moci dne 9. 10. 2004. Z těchto důvodů se stěžovatel domáhal zrušení napadeného usnesení a vrácení věci k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek a podrobně rozvedl důvody svědčící pro toto rozhodnutí.

Fond ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl důvodnost námitek stěžovatele. Za nesprávný označil především právní názor, který se ve své argumentaci o nabytí právní moci napadeného rozhodnutí opírá o zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ačkoliv je zřejmé, že tento předpis je podle ustanovení § 99 zákona o správě daní a poplatků z aplikace vyloučen. Žaloba stěžovatele proti správnímu rozhodnutí však byla především v rozporu s ustanovením § 72 odst. 1 s. ř. s. podána opožděně. Stěžovatel převzal platební výměr č. 1/2003 dne 8. 9. 2003 a lhůta k podání žaloby uplynula dnem 9. 11. 2003. Pokud tedy podal stěžovatel žalobu proti platebnímu výměru dne 6. 2. 2004, stalo se tak po uplynutí zákonné lhůty k jejímu podání. K přiznání odkladného účinku kasační stížnosti fond neshledal důvody a navrhl zamítnutí kasační stížnosti, pokud Nejvyšší správní soud nezruší napadené usnesení krajského soudu a zastaví řízení z důvodu opožděného podání žaloby.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti a neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 5 s. ř. s. 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. Z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že s. ř. s. důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, jsou-li vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřipustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je proto nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, 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. Každý by se měl tudíž hájit svá práva již ve správním řízení a teprve poté, bude-li jeho úsilí bezvýsledné, se obracet na soud, aby přezkoumal jím namítané nezákonné rozhodování správních orgánů.

Obecnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je tedy vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští, jímž se rozumí nejen podání opravného prostředku, ale i rozhodnutí příslušného odvolacího orgánu o něm. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedené zásady vyplývající z ustanovení § 5 s. ř. s. mohou být aplikovány a závěry z jejich porušování vyvozovány (odmítnutí žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků) jen za předpokladu, že v rozhodné době skutečně existoval odvolací orgán, který měl pravomoc projednat řádný opravný prostředek.

V této věci byl stěžovateli platebním výměrem fondu ze dne 6. 8. 2003, č. 1/2003, vyměřen podle ustanovení § 18f zákona č. 115/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 46 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků k úhradě odvod za víno poprvé uvedené do oběhu za rok 2002 ve výši 1 744 556 Kč. Toto rozhodnutí stěžovatel převzal dne 8. 9. 2003 a dne 14. 10. 2003 proti němu podal odvolání, které bylo rozhodnutím fondu ze dne 19. 11. 2003, č. j. 4230/2003 – 5, podle ustanovení § 49 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků zamítnuto pro opožděnost. Toto rozhodnutí stěžovatel převzal dne 26. 11. 2003 a ve smyslu poučení podal i proti němu dne 29. 12. 2003 odvolání. Dopisem fondu ze dne 27. 1. 2004 však bylo stěžovateli sděleno, že zákon č. 115/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nemá žádné ustanovení o tom, který subjekt je odvolacím orgánem nejbližší vyššího stupně nadřízený fondu ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků. Současně fond v tomto dopise dodal, že z uvedených důvodů nemá komu postoupit odvolání k přezkoumání a k rozhodnutí o něm, protože odvolací orgán nebyl v právním řádu ustanoven a odvolání je tedy nepřezkoumatelné.

Krajskému soudu je třeba především vytknout, že v kasační stížnosti napadeném usnesení nedospěl k žádnému závěru, pokud jde o označení odvolacího správního orgánu, který by mohl o odvolání stěžovatele rozhodovat, nevyslovil závěr, kdo je v tomto případě odvolacím orgánem, jež má pravomoc rozhodovat o odvolání stěžovatele a nezaujal ani žádné stanovisko ke sdělení fondu, že odvolací orgán neexistuje, protože nebyl právním řádem ustanoven. Zcela obecné pojmy a závěry krajského soudu, že „Z důsledné aplikace daňového řádu, konkrétně ust. § 50 odst. 1, plyne, že odvolacím orgánem je orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený žalovanému. V citovaném ustanovení specifikovaný odvolací orgán o odvolání žalobce v dané věci, a to proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2003,

č. j. 4203/2003 - 5, dosud nerozhodl. Proto dosud odvoláním napadené rozhodnutí nenabýlo právní moci a žalobce také nevyčerpal řádné opravné prostředky ve smyslu ust. § 5 s. ř. s.“; označují pouze určitý stupeň hierarchie správních orgánů, nikoliv však konkrétní odvolací orgán jako takový.

Nejvyšší správní soud proto považuje napadené usnesení krajského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něho není seznatelné, který konkrétní a existující odvolací správní orgán měl o odvolání stěžovatele rozhodnout. Jestliže přesto krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby stěžovatele s poukazem na to, že nevyčerpal řádné opravné prostředky, aniž si ujasnil, který odvolací správní orgán měl jeho odvolání projednat a rozhodnout o něm, nemohl správně usuzovat ani o vyčerpání či nevyčerpání řádných opravných prostředků a odmítnutí žaloby. V případě neexistence odvolacího správního orgánu k projednání odvolání proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu by totiž nebylo možno hovořit o tom, že účastník nevyčerpal řádné opravné prostředky a žalobu pak z tohoto důvodu odmítnout.

V dané věci je nezbytné, aby si krajský soud v dalším řízení nejprve ujasnil, zda v rozhodné době skutečně existoval odvolací správní orgán, který měl pravomoc projednat řádný opravný prostředek stěžovatele, jež předcházela podání žaloby a rozhodnout o něm, a poté usuzovat, zda byly či nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky ve smyslu ustanovení § 5 s. ř. s. Teprve podle výsledku tohoto vyhodnocení je možno posoudit, jsou-li splněny zákonné podmínky pro odmítnutí nebo věcné projednání žaloby.

Nejvyšší správní soud proto z důvodů výše uvedených zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst.1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst.1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože rozhodl přednostně ve věci samé.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věty první s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. prosince 2005

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu