



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Ing. J. P.**, zastoupeného JUDr. Liborem Petříčkem, advokátem se sídlem Kodymova 2526/4, Praha 5, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Plzeňský kraj, územní pracoviště Plzeň-jih** (dříve: **Finanční úřad Plzeň-jih**), se sídlem Františkánská 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2000, čj. 33677/00/140970, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 11. 2012, čj. 30 Af 38/2012 - 23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Finanční úřad Plzeň-jih zřídil rozhodnutím o uplatnění rozsahu zástavního práva ze dne 19. 12. 2000, čj. 33677/00/140970 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zástavní právo k nemovitostem – budově č. p. 34 postavené na pozemku parc. č. 21 a stavebním pozemku parc. č. 21, zastavěná plocha a nádvoří, o výměře 2628 m², to vše zapsáno na LV č. 232 pro katastrální území a obec Honezovice, okres Plzeň-jih, u Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrálního pracoviště Plzeň-jih. Zástavní právo bylo zřízeno podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2000, k zajištění daňové pohledávky daňového dlužníka Zemědělské družstvo „Máj“ Ves Touškov se sídlem Ves Touškov 127, Stod. Daňový dlužník byl v době právní moci rozhodnutí zapsaným vlastníkem zastavených nemovitostí. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 1. 2001 a bylo poté zapsáno záznamem do katastru nemovitostí.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Okresního soudu Plzeň – jih, který zastavil řízení o žalobě usnesením ze dne 27. 7. 2011, čj. 10 C 28/2011 - 46. Krajský soud v Plzni potvrdil k odvolání žalobce usnesení soudu prvního stupně a poučil žalobce dle § 104b odst. 1 o. s. ř., že je oprávněn podat žalobu ve správním soudnictví, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení. Žalobce tak učinil. Krajský soud v Plzni, správní úsek, však žalobu odmítl usnesením ze dne 21. 11. 2012, čj. 30 Af 38/2012 - 23.

[3] Žalobce uplatnil nárok na vydání nemovitostí spolu se svými sourozenci dne 12. 5. 1992 vůči Zemědělskému družstvu „Máj“ Ves Touškov, které mělo nemovitosti v držbě ke dni nabytí účinnosti zákona o půdě, a bylo tedy osobou povinnou podle § 5 zákona o půdě. Žalobce se stal spoluvlastníkem nemovitostí na základě rozhodnutí pozemkového úřadu Okresní úřad Plzeň – Jih čj. 1090-d/92 ze dne 21. 10. 2002, které nabylo právní moci dne 9. 12. 2002. Žalobce se tedy stal spoluvlastníkem nemovitostí v době, kdy na nich vážlo zástavní právo pravomocně zapsané na základě napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2000.

[4] Krajský soud zdůraznil, že ve správním soudnictví se lze ochrany práv domáhat zásadně až po vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků (§ 247 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, a § 5 s. ř. s.). Právní úprava před 31. 12. 2000 i po 1. 1. 2001, kdy došlo k podstatně změně úpravy zástavního práva v daňovém řízení, nevyklučovala právo odvolat se proti rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“). Právní předchůdce žalobce však nepodal odvolání proti rozhodnutí o zřízení zástavního práva.

[5] Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že požadavek vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků platí rovněž v případech právního nástupnictví. Právní nástupce musí přijmout stav řízení před správním orgánem, k jakému řízení dospělo v době účastenství jeho právního předchůdce.

[6] Na tomto závěru nemohou podle krajského soudu nic změnit ani specifické okolnosti žalobcovy případu. Žalobce nabytí nemovitosti v restituci a již v době nabytí byly zatíženy zřízeným zástavním právem. Ačkoliv je to v tomto případě příkré, nelze dospět k jinému závěru, než že žalobce má uzavřenu cestu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o zřízení zástavního práva již proto, že se proti němu neodvolala povinná osoba v restitučním řízení.

[7] Jelikož proti žalobou napadenému rozhodnutí Finančního úřadu Plzeň-jih nebylo podáno odvolání, krajský soud žalobu odmítl jako nepřípustnou na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[8] Krajský soud dále konstatoval, že i kdyby byla prolomena podmínka vyčerpání řádného opravného prostředku před podáním žaloby, narazila by ochrana žalobcových práv na podmínku zákonné lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze podat v zásadě do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno žalobci (§ 250b odst. 1 věta první o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, § 72 odst. 1 s. ř. s.). Ani zvláštní zákon nestanovil žádnou výjimku z této lhůty. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 250b odst. 1 věta druhá o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, § 72 odst. 4 s. ř. s.). Žaloba k Okresnímu soudu Plzeň-jih však byla podána mnoho let po marném uplynutí této lhůty.

[9] Krajský soud závěrem dodal, že žalobce a jeho sourozenci mohli o ochranu svých práv ve správním soudnictví usilovat pouze nepřímo – podnětem Nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Na takovou žalobu

se nevztahuje povinnost vyčerpat před jejím podáním řádný opravný prostředek. Žalobu k ochraně veřejného zájmu mohl Nejvyšší státní zástupce podat do tří let od právní moci rozhodnutí správního orgánu, tj. do 6. 1. 2004.

III.

[10] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Ocenil jasnost, přehlednost a srozumitelnost odůvodnění usnesení krajského soudu. Přesto se rozhodl podat kasační stížnost. Namítl, že žalovaný napadeným rozhodnutím zásadně omezil jeho možnost nakládat s předmětnými nemovitostmi. Stěžovatel nabyl zastavený majetek jako výraz díků tehdejšího Československa za podíl na osvobození státu během II. světové války. Stát vydal stěžovateli a dalším dvěma spoluvlastníkům v restituci nemovitosti již zatížené zástavními právy, aniž se nabyvatelé mohli proti takovému zatížení majetku bránit. Vzniklý stav je protiústavní, neboť omezuje stěžovatelovo právo vlastnit majetek.

[11] Stěžovatel dále namítl, že se krajský soud nezabýval otázkou nicotnosti napadeného rozhodnutí. Krajský soud rovněž nebyl vázán rozhodnutím žalovaného o zřízení zástavních práv, neboť stěžovatel se neúčastnil daňového řízení ani jako daňový subjekt, ani jako osoba zúčastněná a ani jako právní nástupce těchto osob.

[12] Závěrem stěžovatel uvedl, že zástavní právo je institut sloužící k zajištění daňové pohledávky ve vztahu k daňovému dlužníkovi a z povahy věci nemůže tuto funkci plnit vůči osobě odlišné od daňového dlužníka, tj. vůči novému nabyvateli pozemků. Taková situace nastala, což představuje bezdůvodný a protizákonný zásah do vlastnického práva stěžovatele – nového nabyvatele pozemků. Správce daně (žalovaný) byl povinen v takovém případě zástavní právo zrušit, a pokud tak neučinil, měl tak učinit krajský soud.

IV.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Z usnesení krajského soudu vyplývá, že se nemohl zabývat podstatou věci, tedy tím, jak případně dosáhnout zrušení zřízeného zástavního práva, důsledky tohoto stavu pro stěžovatele i specifickými okolnostmi tohoto případu. Ty představuje především to, že zástavním právem byl zatížen majetek posléze vydaný v restitučním řízení a stěžovatel skutečně nemohl ovlivnit, zda majetek bude takto zatížen. Do popředí musely nutně nejprve vystoupit procesní otázky a krajský soud na to správně upozornil. Šlo o vyčerpání opravných prostředků proti rozhodnutí o zřízení zástavního práva a o včasnost podané žaloby.

[16] Záměrem stěžovatele bylo docílit výmazu zástavního práva, které bylo k předmětným nemovitostem zapsáno na základě rozhodnutí správce daně podle § 72 zákona o správě daní a poplatků. Krajský soud v usnesení podrobně vyložil, jakým způsobem mohlo vzniknout zástavní právo a vysvětlil rozdíly ve znění tohoto ustanovení v důsledku novely zákona o správě daní a poplatků provedené zákonem č. 367/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. Objasnil, že brojit proti takto vzniklému zástavnímu právu lze pouze podáním správní žaloby, avšak jen po vyčerpání řádných opravných prostředků v daňovém řízení. Daňový subjekt však odvolání nepodal.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než odkázat např. na rozsudek ze dne 16. 11. 2004, čj. 1 As 28/2004 - 106, kde judikoval, že v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve

poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, se obracet na soud. Je třeba klást důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc *in foro*, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

[18] Neuplatnění práva využít zákonné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu má významné právní následky. Rozhodnutí nabude právní moci a vyvolá právní účinky. Správní žaloba proti němu je nepřijatelná podle § 68 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Zároveň se u něj uplatní pravidlo presumpce správnosti správního rozhodnutí. Dotčené subjekty správního řízení tak mohou legitimně očekávat neměnnost takového rozhodnutí, resp. právního stavu, který je tímto rozhodnutím založen. Tyto právní důsledky jsou natolik závažné, že je nelze překlenout ani následnou změnou vlastníka věci, která je předmětem správního rozhodnutí.

[19] Krajský soud nezůstal pouze u nepřijatelnosti správní žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků. Zabýval se také včasností správní žaloby a vyhodnotil, že i kdyby bylo možné překlenout podmínku nutného vyčerpání řádného opravného prostředku, nelze obejít, že žaloba proti napadenému rozhodnutí byla podána opožděně a musela by být soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud připomíná, že lhůta k podání odvolání či správní žaloby sama o sobě nemůže být protiústavní, neboť je věcí zákonodárce, zda a jakou lhůtu pro realizaci práva stanoví (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, čj. Pl. ÚS 34/10 – 2 a nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09). Běh času je obecně velmi významnou právní skutečností a v podobě běhu lhůt stanovených zákonem pro podání opravných prostředků proti rozhodnutí správních orgánů představuje zásadní předpoklad pro stabilizaci právních vztahů ve společnosti. Odrazem této právní skutečnosti je uplatňování principu právní jistoty jakožto základního principu demokratického právního státu. Závěr krajského soudu o opožděnosti žaloby je rovněž správný. Ani stěžovatel netvrdil, že dodržel lhůtu k podání žaloby. Ani dodržení měsíční lhůty k podání žaloby ve správním soudnictví, stanovené podle § 104b odst. 1 o. s. ř. v usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 8. 2012, čj. 13 Co 458/2011 - 55, kterým bylo ukončeno řízení o žalobě na určení neplatnosti zástavního práva, nemůže zhojit fakt, že lhůta k podání správní žaloby předtím marně uplynula ještě před podáním určovací žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005 - 65).

[21] I přes výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se k některým argumentům, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Zástavní právo je věcným právem. Vážne na věci – předmětu zástavy, nikoli na osobě obligačního dlužníka, jehož pohledávku zajišťuje. Identita zástavního a obligačního dlužníka bývá častá, není však nezbytnou podmínkou existence zástavního práva. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, připouští, aby obligačním a zástavním dlužníkem byly dvě různé osoby. Změna vlastníka zástavy podle občanského zákoníku nepatří a ani před novelou občanského zákoníku provedenou zákonem č. 367/2000 Sb. nepatřila mezi důvody zániku zástavního práva.

[22] Není případný odkaz stěžovatele na judikát Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 21 Cdo 1092/2006. V tomto rozsudku Nejvyšší soud vyslovil, že soud není podle § 135 odst. 2 o. s. ř. vázán rozhodnutím správce daně vydaným podle § 72 zákona o správě daní a poplatků, jestliže k věci, pohledávce nebo jinému majetkovému právu, k nimž bylo rozhodnutím správce daně uplatněno zástavní právo, vznáší své nároky osoba, která nebyla při rozhodování správce daně daňovým subjektem nebo osobou zúčastněnou na daňovém řízení a není ani jejich právním nástupcem. Stěžovatel však byl v jiném právním postavení, než předpokládá označený judikát. Aplikováno na projednávanou věc, musel by být stěžovatel

již v době zřízení zástavního práva vlastníkem věci odlišným od daňového subjektu. Tak tomu nebylo. Daňovému subjektu svědčilo i vlastnické právo k zástavě. Stěžovatel není právním nástupcem daňového dlužníka, ale jeho právním nástupcem ve vlastnictví nemovitostí předtím zatížených zástavním právem. Nemovitosti nabyt v době, kdy již byly zatíženy zástavním právem a zástavní právo platně vzniklo. Případným pro tuto věc je proto spíše závěr zmiňovaného rozsudku Nejvyššího soudu V něm Nejvyšší soud výslovně uvádí: „*Protože žalobce je ve vlastnictví zástavním právem zatížených nemovitostí právním nástupcem Č. r (pozn. NSS: k jejímuž majetku zástavní právo platně vzniklo s ohledem na právo státní příspěvkové organizace – daňového subjektu – k hospodaření s tímto majetkem).*“, je uvedené rozhodnutí správce daně závazné (účinné) i vůči němu.“ To je právě skutková situace analogická s projednávaným případem.

[23] Na věc rovněž nelze použít závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2010, čj. 2 Afs 52/2010 - 103, na který stěžovatel odkazoval v žalobě. Případ, kterým se Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku zabýval, byl totiž od stěžovatelova případu rovněž skutkově odlišný. Správce daně zřídil v uvedené věci rozhodnutím zástavní právo na nemovitosti daňového dlužníka za situace, kdy byl podán návrh na vklad vlastnického práva ve prospěch jiného subjektu a tento vklad byl následně proveden s datem přechodu vlastnického práva předcházejícím vzniku zástavního práva. V případě stěžovatele provedl katastrální úřad zápis zástavního práva záznamem, tj. formou zápisu, která má na rozdíl od vkladu pouze deklaratorní, nikoli konstitutivní účinky. Katastrální úřad navíc rozhodl o záznamu zástavního práva v době, kdy neprobíhalo žádné řízení o zápisu vlastnického práva stěžovatele k předmětným nemovitostem. V tom spočívá zásadní skutková odlišnost, pro kterou nelze z uvedeného judikátu vycházet v nyní projednávané věci.

[24] Jako nedůvodnou je třeba odmítnout i námitku, že krajský soud měl posoudit, zda napadené rozhodnutí žalovaného není nicotné. Stěžovatel neuvádí žádné konkrétní důvody nicotnosti, není zřejmé, proč se domnívá, že jde o nicotné rozhodnutí. Ani nicotnost však nemůže být vyslovena v řízení, na jehož počátku stojí nepřipustná žaloba. Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 4 As 31/2004 (publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS), že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu [§ 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.] jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřipustná [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 s. ř. s.].

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti podrobně vylíčil specifické okolnosti svého případu a popsal, jaké dopady do jeho právní sféry mělo napadené správní rozhodnutí. Tyto kasační námitky však směřovaly nikoli proti rozsudku krajského soudu, ale proti důsledkům napadeného správního rozhodnutí. Soud se těmito námitkami nemohl zabývat, neboť je nebylo možné podřadit pod žádný z důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Jednalo se tedy o námitky nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud si plně uvědomuje specifika omezení stěžovatelova vlastnického práva za situace, kdy k vydání nemovitosti došlo na základě restitučních zákonů ke zmírnění majetkových křivd spáchaných v době nesvobody. Nejvyšší správní soud oceňuje preciznost a pečlivost, se kterou krajský soud vypracoval odůvodnění svého usnesení. Krajský soud věc zhodnotil komplexně. Podrobně se zabýval jak právní úpravou zajištění daňové pohledávky zástavním právem v režimu zákona o správě daní a poplatků, tak procesními možnostmi obrany, které právní řád stěžovateli nabízel, přičemž detailně odůvodnil a vysvětlil, proč ve stěžovatelově případě nebylo možné tyto prostředky využít.

[27] Žádné ustanovení zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“) nebrání tomu, aby na nemovitostech vydávaným podle tohoto zákona vzniklo před jejich vydáním zástavní právo ve prospěch třetí

osoby ze zákona či z rozhodnutí správního orgánu, a vznik takového zástavního práva není ani zákonnou překážkou pro vydání nemovitosti oprávněným osobám. Žádná právní norma nestanoví, že by nabytí vlastnického práva restituentem mělo bez dalšího za následek zánik zástavních práv váznoucích na nemovitosti (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2006, sp. zn. II. ÚS 55/04).

[28] Na věc nelze použít ani ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě, podle kterého je povinná osoba povinna s předmětnými nemovitostmi nakládat s péčí řádného hospodáře a nemůže je převést na třetí osobu. Toto ustanovení totiž stíhá sankcí neplatnosti pouze právní úkony učiněné v rozporu s tímto ustanovením, např. smlouvu o zřízení zástavního práva, zatěžující předmětnou nemovitost. Předmětné ustanovení však nelze aplikovat na situace, kdy zatížení nemovitosti vzniklo z jiného titulu – ať již ze zákona, či z rozhodnutí správního orgánu.

[29] Podobně nelze na vzniklou situaci vztáhnout ani ustanovení § 28 zákona o půdě, podle kterého nemůže osoba povinná požadovat jakékoli nároky po osobě oprávněné (zde stěžovatel), neboť pro žalovaného nevznikly ze správcovského zástavního práva žádné nároky, které by mohl uplatnit u stěžovatele (k tomu srov. i výše uvedené usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2006, sp. zn. II. ÚS 55/04). Toto usnesení však rovněž připomíná judikaturu Nejvyššího soudu zabývající se možnostmi nabyvatele zastavené nemovitosti domáhat se ochrany procesními prostředky upravenými v řízení o výkonu rozhodnutí v občanském soudním řádu.

[30] S poukazem na shora uvedené důvody zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou.

[31] Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení [§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.]. Žalovanému nevznikly náklady řízení. Proto soud rozhodl, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se toto právo nepřiznává.

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

V Brně 26. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu