



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Mirko Möllen**, advokát se sídlem Barthstrasse 16, Mnichov, Spolková republika Německo, insolvenční správce dlužníka VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, se sídlem Germeringer Str. 1, Krailling, Spolková republika Německo, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, č. j. 9 A 170/2017 - 36,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Dosavadní průběh řízení**

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl zásahovou žalobou sdělení žalovaného ze dne 28. 7. 2017, zn. 40100/2017-900000-302, kterým byl informován, že na základě jeho podnětu žalovaný nezhájí prezkumné řízení podle § 121 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“) ve vztahu k výzvám Celního úřadu pro Královéhradecký kraj (dále jen „celní úřad“) k zajištění daně ze dne 1. 7. 2014, č. j. 39094/2014-550000-3, a k doplnění zajištění daně ze dne 19. 8. 2014, č. j. 39094/2014-550000-3, a kterým žalovaný zároveň odložil podnět na prohlášení zmiňovaných výzev za nicotné.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným usnesením žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2005 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), pro její nepřijatelnost podle § 85 s. ř. s., jelikož dospěl k závěru, že shora uvedené výzvy jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterým mohl stěžovatel podat žalobu.

[3] V odůvodnění napadeného usnesení městský soud také uvedl, že i kdyby žalobu jako nepřijatelnou neodmítl, musel by ji zamítnout z toho důvodu, že na prohlášení nicotnosti výzev a na přezkoumání jejich zákonnosti nemá stěžovatel právní nárok, a tedy předmětným vyzováním nemohl být nijak zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Proti usnesení městského soudu stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že v posuzované věci není podstatný právní nárok na zahájení přezkumného řízení či vyslovení nicotnosti, ale to, zda byly naplněny podmínky pro nařízení přezkoumání rozhodnutí nebo vyslovení nicotnosti. Při naplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení má daňový subjekt subjektivní právo odpovídající povinnosti správce daně zahájit řízení. Pokud záleží pouze na vůli správce daně, zda nařídí přezkoumání rozhodnutí či nikoliv, může tím vzniknout situace, kdy správce daně přezkumné řízení nezahájí, i když k tomu budou dány zákonné podmínky. To by znamenalo nepřijatelnou libovůli správního orgánu, kterou by navíc dle městského soudu nebylo možné podrobit soudní kontrole. Názor městského soudu zakládá protiústavní nerovnost subjektů v případech, ve kterých bylo zahájeno přezkumné řízení oproti těm, ve kterých zahájeno nebylo, ačkoliv by v obou případech byly k zahájení přezkumu dány zákonné předpoklady. Výklad, který provedl městský soud, nedává smysl také vzhledem k tomu, že v případě nařízení přezkoumání rozhodnutí je proti takovému rozhodnutí možné brojit odvoláním a následně správní žalobou, případně u prohlášení nicotnosti přímo žalobou. U institutu obnovy řízení je možné dokonce brojit i proti rozhodnutí o nezahájení obnovy řízení, nejenom proti pozitivnímu rozhodnutí.

[6] Dále stěžovatel namítá, že daňový řád nestanoví jako podmínku použití dozorčích prostředků, zda daňový subjekt či jiný dotčený subjekt proti rozhodnutí brojí žalobou, dokonce je ani nespojuje s nutností podat v předchozím řízení odvolání. Použití dozorčího prostředku je spojeno pouze s podmínkami (např. s prekluzivní lhůtou) a důvody (obnova řízení, nezákonnost). Ne každá výzva správce daně podléhá soudnímu přezkumu, nicméně ani to nezabavuje daňový subjekt možnosti pokusit se ke zjednání nápravy využít dozorčích prostředků a posléze soudní ochrany v závislosti na výsledném závěru správce daně. Městský soud však vytváří dvě kategorie postupů správce daně, kdy správce daně buď o návrhu na prohlášení nicotnosti či přezkumného řízení vydá rozhodnutí (ta podléhají soudnímu přezkumu), anebo těmto návrhům nevyhoví a rozhodnutí nevydá (ta podle názoru městského soudu soudnímu přezkumu nepodléhají); přitom oba úkony správce daně zasahují do práv účastníka řízení. Podmínky a důvody splněny jsou, ale správce daně k prohlášení nicotnosti či nařízení přezkoumání rozhodnutí nepřistoupí.

[7] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 Afs 74/2015 - 32, podle stěžovatele plyne, že žaloba ve věci odložení podnětu na prohlášení nicotnosti je „přezkoumatelná“. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu, který následně rozhodl rozsudkem ze dne 23. 2. 2016, č. j. 11 A 187/2013 - 66, byť žalobu zamítl. Stěžovatel je přesvědčen, že „žaloba je po věcné stránce přezkoumatelná“, nesouhlasí však s názorem městského soudu vysloveným v citovaném rozsudku, že o nezákonný zásah by se jednalo pouze tehdy, pokud by správce daně na podnět k prohlášení nicotnosti nereagoval vůbec nebo by návrhatele o odložení podnětu nevyrozuměl.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za vhodné vyjádřit se v kontextu aktuální judikatury nejprve k oprávnění insolvenčního správce zahraničního dlužníka vystupovat v projednávané věci v roli žalobce (stěžovatele). Dne 10. 7. 2018 totiž vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek č. j. 4 As 149/2017 - 121, publ. pod č. 3767/2018 Sb. NSS, v němž konstatoval, že *„[s]kutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví; ustanovení § 140a (přerušení řízení), 140b (zákaz vydání rozhodnutí) a 140c (nově zahájená řízení) insolvenčního zákona se na správní soudnictví nevztahují.“* Dále zde vyslovil, že je tedy *„zřejmé, že pokud rozhodnutí o úpadku nemá mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, nemůže mít ani vliv na procesní postavení dlužníka v rámci tohoto soudního řízení. Dlužník tedy je (či se může stát) i nadále účastníkem řízení ve správním soudnictví a má plné oprávnění v něm činit veškeré procesní úkony.“*

[10] S aplikací těchto závěrů rozšířeného senátu na sérii kasačních stížností nyní posuzovaného stěžovatele se již zdejší soud vypořádal v bodech [16] až [19] rozsudku ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 1/2017 - 71, na něž lze v podrobnostech odkázat. V něm zdejší soud konstatoval, že insolvenčnímu správci nemůže být upřena možnost podat proti napadeným rozhodnutím žalovaného správní žalobu, a je tedy k podání žaloby aktivně legitimován.

[11] Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), posuzoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že výroková část napadeného usnesení ob stojí, byť městský soud žalobu odmítl z nesprávného důvodu.

[12] V posuzované věci jsou sporné dvě otázky, jednak zda byla žaloba podaná stěžovatelem přípustná ve smyslu § 85 s. ř. s., když stěžovatel prvotně nepodal správní žalobu proti shora uvedeným výzvám vydaným celním orgánem, a jednak zda žalobou napadené vyrozumění mohlo vůbec stěžovatele zkrátit na jeho právech ve smyslu § 82 s. ř. s.

[13] V rozsudku ze dne 27. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že *„pokud je 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 v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“* [...] *„Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je na místě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. [...] Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je ‚zápůrčí‘, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo ‚určovací‘, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůrčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.“*

[14] V souladu se závěry vyslovenými v citovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy měl městský soud předně posoudit, zda žalobou napadené vyrozumění žalovaného vůbec lze posoudit jako „zásah“ ve smyslu soudního řádu správního. Touto otázkou se městský soud řádně zabýval a – jak bylo uvedeno shora – dospěl k závěru, že na prohlášení nicotnosti výzev a na přezkoumání jejich zákonnosti nemá stěžovatel právní nárok, a tedy předmětným vyrozuměním nemohl být nijak zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[15] Městský soud nicméně z uvedeného závěru dovedl nesprávné procesní důsledky v podobě eventuálního zamítnutí žaloby v případě, kdy by nedošlo k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak však bylo uvedeno výše, jestliže městský soud dospěl k závěru, že tvrzený zásah nebyl vůbec způsobilý zasáhnout do práv stěžovatele, měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikoli dále zkoumat její přípustnost z hlediska vyčerpání jiných prostředků právní ochrany podle § 85 s. ř. s., a následně ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] Samotnou otázkou, zda odložením podnětu k prohlášení nicotnosti a vyrozuměním o nezahájení přezkumného řízení podle daňového řádu je možné zasáhnout do práv podatele, se Nejvyšší správní soud již podrobně zabýval v jiné věci stěžovatele, vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 8 Afs 98/2018. V uvedené věci byly posuzovány totožné skutkové okolnosti i námitky stěžovatele, proto lze závěry uvedené v rozsudku tohoto soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 8 Afs 98/2018 – 52, plně vztáhnout i na nyní projednávaný případ.

[17] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud nejprve připomněl, že správní soudnictví slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoliv k ochraně práva objektivního. Dále zejména konstatoval, že „[P]řezkumné řízení dle daňového řádu je jednoznačně dozorcí prostředek, na jehož zahájení není právní nárok. [...] pokud neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení, není již z povahy věci možné, aby nenařízením přezkoumání rozhodnutí bylo zasazeno do práv daňového subjektu.“ (v podrobnostech Nejvyšší správní soud plně odkazuje na odstavce [13] až [20] citovaného rozsudku). K uvedenému lze v krátkosti pouze připomenout, že řízení zahájené *ex officio* slouží k realizaci veřejného zájmu na úpravě právních poměrů, nikoliv k ochraně práv účastníků řízení. Stěžovateli proto nelze přisvědčit v jeho tvrzení, že není podstatný právní nárok, ale to, zda byly naplněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení a vyslovení nicotnosti.

[18] Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku vyjádřil i k ostatním námitkám stěžovatele uplatněným v téže podobě i v kasační stížnosti v nyní projednávané věci. Vyjádřil nesouhlas se stěžovatelem tvrzenou nerovností mezi subjekty založenou na tom, že pokud záleží pouze na vůli správního orgánu, zda zahájí přezkumné řízení, může vzniknout situace, kdy řízení zahájeno nebude, přestože jsou k tomu dány podmínky. Konstatoval, že pokud neexistuje právní nárok na přezkumné řízení, nemůže dojít ani k újmě na veřejných subjektivních právech stěžovatele, bez ohledu na to, zda postup správního orgánu byl nebo nebyl v souladu se zákonem. Tento rozdíl neshledal protiústavním ani Ústavní soud (viz jeho stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-St 12/2000). Ze stejného důvodu označil za nedůvodnou i námitku potenciálně nepřípustné libovůle správních orgánů.

[19] K rozdílu dopadu do práv účastníků v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že „v případě zahájení přezkumného řízení se již samotným vydáním rozhodnutí o zahájení přezkumného řízení zasahuje do práv účastníků řízení, jelikož se např. odkládají účinky přezkoumávaného rozhodnutí (s danými výjimkami) a nevznikají úroky (§ 123 odst. 4 daňového řádu), nebo se samotným zahájením přezkumného řízení obrožují práva nabytá v dobré víře.“ [...] „K obdobnému závěru je nutné dospět i ve vztahu k řízení o vyslovení nicotnosti. Vyslovením nicotnosti přestává mít dané rozhodnutí jakékoliv účinky

pokračování

*a považuje se za nikdy neexistující, a to se zpětnou účinností. Dopad do práv účastníků je tak markantně rozdílný v případech vyslovení a nevyslovení nicotnosti.*“ Obnova řízení dle § 117 a násl. daňového řádu, na kterou stěžovatel pro srovnání poukazuje, je pak zcela jiný právní institut, než přezkumné řízení. Jedná se o mimořádný opravný prostředek, na který právní nárok existuje (viz textace ustanovení § 117 odst. 1 a § 119 odst. 1 daňového řádu). Judikatura Nejvyššího správního soudu proto správně potvrzuje, že i negativní rozhodnutí o návrhu na zahájení obnovy řízení je přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 7 Afs 128/2015-28, či ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 Afs 65/2013 - 52).

[20] Nejvyšší správní soud se konečně v citovaném rozsudku vyjádřil i k odkazu stěžovatele na rozsudek tohoto soudu sp. zn. 9 Afs 74/2015, z něhož mělo vyplývat, že žaloba ve věci odložení podnětu na prohlášení nicotnosti je „přezkoumatelná“. Konstatoval přitom, že takový závěr z daného rozsudku neplyne. Popsal, že „v dané věci městský soud jednak odmítl podanou žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v odložení podnětu k prohlášení nicotnosti z důvodu opožděnosti podané žaloby. Dále odmítl žalobu proti nečinnosti pro nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud seznal, že pokud by žaloba směřovala proti nezákonnému zásahu, nebyla by podána opožděně. Z žaloby nicméně nebylo zřejmé, jaké formy ochrany se žalobce domáhal.“ V části týkající se žaloby proti nečinnosti Nejvyšší správní soud souhlasil s posouzením, které provedl městský soud. V části týkající se žaloby proti nezákonnému zásahu však zdejší soud konstatoval, že žalobce sice v žalobě označil nezákonný zásah žalovaného, ale v petitu se následně domáhal pouze toho, aby soud uložil žalovanému prohlásit zjištěnou nicotnost, avšak nedomáhal se určení, že zásah byl nezákonný, ani nežádal, aby soud zakázal žalovanému porušovat stěžovatelova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Nejvyšší správní soud tak zrušil rozhodnutí městského soudu, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil mu, že je nutné nejprve odstranit vadu nejednoznačného petitu, respektive rozporu petitu s odůvodněním, jelikož nebylo zřejmé, čeho se žalobce domáhá.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadené usnesení Městského soudu v Praze je zákonné. Byť městský soud žalobu nesprávně odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., namísto § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jeho výroková část obstojí. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující rámec běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. listopadu 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu